

UiO • Det juridiske fakultet

Dyrs rettsvern

I hvilken grad er oppdrettslaks vernet mot unødige påkjenninger og belastninger?

Kandidatnummer: 613

Leveringsfrist: 25. november 2013

Antall ord: 17.827



Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INNLEDNING | 1 |
| 1.1 | Tema og avgrensning..... | 1 |
| 1.2 | Begrepsavklaringer | 2 |
| 1.2.1 | Rettigheter og rettsvern | 2 |
| 1.2.2 | Dyrevelferd og egenverdi..... | 4 |
| 1.3 | Oppgavens oppbygning | 6 |
| 2 | METODE | 7 |
| 3 | OM OPPDRETTSNÆRINGEN | 8 |
| 4 | HVA ER FISKEVELFERD? | 10 |
| 4.1 | Fiskens ulykke. | 10 |
| 4.2 | Hvordan vurderes fiskevelferd?..... | 11 |
| 4.3 | Et kort historisk tilbakeblikk på fiskevelferd i oppdrettsnæringen..... | 12 |
| 5 | HVORDAN IVARETAS FISKEVELFERD I LOVGIVNINGENS FORMÅL OG OFFENTLIGE DOKUMENTER? | 14 |
| 5.1 | Om lovgivningen | 14 |
| 5.2 | Om dyrevelferdsloven og oppdrettsfisk | 15 |
| 5.3 | Fiskevelferden som forsvant..... | 19 |
| 5.3.1 | Stortingsmeldingen «Verdens beste sjømatnasjon» | 19 |
| 5.3.2 | Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen | 19 |
| 5.3.3 | Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring | 20 |
| 5.3.4 | Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring | 20 |
| 5.3.5 | Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen | 21 |
| 5.3.6 | Oppsummering av offentlige utredninger og rapporter | 21 |
| 5.4 | Forskernes bidrag | 21 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | IDEALER OG REALITETER. ER DET SAMSVAR MELLOM DYREVELFERDSLOVENS INTENSJON OG FORMÅL OG PRAKTISERING AV FORSKRIFTER? | 22 |
| 6.1 | Kort om de mest aktuelle forskriftene | 23 |
| 6.1.1 | Akvakulturdriftsforskriften | 23 |
| 6.1.2 | Forskrift om transport av akvakulturdyr | 23 |
| 6.1.3 | Forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr..... | 24 |
| 6.1.4 | Forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv..... | 24 |
| 6.2 | Sulting av oppdrettslaksen | 25 |
| 6.3 | Utprøving av nye metoder og tekniske løsninger | 27 |
| 6.4 | Rensefisk | 28 |
| 6.5 | Vurdering av etableringssøknader på oppdrettslokaliteter | 30 |
| 6.6 | Bedøving og avliving av oppdrettslaks | 31 |
| 6.7 | Krav til kompetanse for ulike aktører i oppdrettsnæringen | 32 |
| 6.8 | Sykdommer og tap i næringen..... | 35 |
| 7 | HVORDAN IVARETAS FISKEVELFERDEN AV TILSYNSMYNDIGHETEN, DYREHELSEPERSONELL OG RØKTERE? .. | 37 |
| 7.1 | Tilsynsmyndigheten og dennes bidrag for å sikre fiskevelferden | 37 |
| 7.1.1 | Tilsynsmyndighetens arbeidsmåte og virkemidler..... | 39 |
| 7.2 | Prosjekter og tilsynskampanjer for bedring av fiskevelferd i Mattilsynet..... | 48 |
| 7.2.1 | Prosjekt overlevelse fisk - Mattilsynet | 48 |
| 7.2.2 | Prosjekt tap av laksefisk i sjø | 49 |
| 7.2.3 | Nasjonal tilsynskampanje settefisk 2013-2014..... | 49 |
| 7.3 | Hvordan ivaretas fiskevelferden av fiskehelsepersonell | 50 |
| 7.4 | Røkternes ivaretagelse av fiskevelferden | 51 |
| 8 | OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER..... | 52 |
| 9 | LITTERATURLISTE | 55 |

1 INNLEDNING

Lakseoppdrettsnæringen har i løpet av kort tid blitt det største husdyrholdet i Norge, både i antall individer og i produsert mengde. Det ble i 2012 satt i sjøen 278¹ millioner lakse-smolt, og det ble produsert nesten 1,2 millioner² tonn atlantisk laks i norsk oppdrettsnæring samme år. I denne oppgaven drøftes i hvilken grad oppdrettslaksen gis rettsvern i form av vern mot unødige påkjenninger og belastninger i regelverket, og hvordan dette ivaretas i praksis.

1.1 Tema og avgrensning

Oppgavens tema er det rettslige vern oppdrettslaks har etter norsk lov. Jeg vil vise at rettsvernet i realiteten er den beskyttelse dyrevelferdsloven gir fisken mot unødige påkjenninger og belastninger, med andre ord fiskevelferd. Begrepene fiskevelferd og dyrevelferd for fisk er ganske nye begreper i norsk lovgivning, og dette har kommet mer frem etter hvert som vi har fått en omfattende fiskeoppdrettsnæring i Norge. Det er i all hovedsak Lov om dyrevelferd av 2009 (dyrevelferdsloven) og forskrifter hjemlet i denne som rettslig beskytter fiskens velferd. Det er liten tradisjon for å behandle fisk som sansende dyr³, og de etiske problemstillingene knyttet til fiskeoppdrett er andre enn ved fangst av villfisk. Fisk i oppdrett er i hele sitt livsløp priggitt det miljø og det hold den blir gitt av mennesker. Regelverket skiller i dag mellom vill fisk og fangst av disse, og fisk i oppdrettsnæringen som defineres som husdyr. For eksempel er det klare regler for hvordan oppdrettsfisk skal bedøves og avlives⁴, samtidig som det godtas at vill fisk blir langsomt kvalt ved trålfiske og garnfiske. På fabrikkfartøyer er det ikke uvanlig at fisk blir sløyet mens den lever, mens slik direktesløyting ikke er tillatt for oppdrettsfisk (ibid.).

Denne oppgaven om rettsvern for dyr vil kun omfatte vern mot unødige påkjenninger og belastninger for fisk i oppdrettsvirksomhet av atlantisk laks (*Salmo salar*) i Norge, og det

¹ Fiskeridir.no - Utsett av smolt – 1994-2012

² St.meld. nr 22 (2012-2013) s. 117

³ St.meld. nr 12 (2002-2003) s. 48

⁴ FOR-2006-10-30-1250: Forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr

vil i all hovedsak bli sett på oppdrettsfasen etter at laksen er satt i sjøen. I denne produksjonen brukes det rensefisk for å fjerne lakselus på oppdrettsfisk, og også rensefiskens vern mot unødige påkjenninger og belastninger omtales. Det har siden 2010 blitt brukt mer enn 10 millioner rensefisk per år i norsk oppdrettsnæring.⁵

Problemstillingene vil være i hvilken grad oppdrettsfisk er sikret vern mot unødige påkjenninger og belastninger i lovgivning og i praksis. Er det samsvar mellom dyrevelferdslovens intensjon og formål og forskrifter som spesielt regulerer oppdrettsfiskens velferd. Og i hvilken grad følges rettsreglene i disse forskriftene opp i praksis?

1.2 Begrepsavklaringer

1.2.1 Rettigheter og rettsvern

Noen vil kanskje hevde at i Norge har dyr rettigheter fordi vi har dyrevelferdsloven som setter grenser for hvordan mennesker kan opptre overfor dyr. Men er det egentlig begrepet rettigheter det er snakk om? Dyr har i dag et vern mot å bli påført unødige påkjenninger og belastninger igjennom dyrevelferdsloven § 3, men de har ikke noen evne til å påberope seg rettigheter. Fysiske personer og juridiske personer har i utgangspunktet rettslig handleevne, hvilket blant annet betyr at de kan inngå avtaler, de må stå til ansvar for straffbare handlinger og de kan gå til sak mot andre. I dyrevelferdsmeldingen redegjøres det for at dyr som noen eier i rettslig forstand er en eiendom, en ting⁶. Dyrevelferdsloven gir heller ikke dyrene rett til liv, og den som eier et dyr har lov til å få det avlivet, jf. forarbeidene til dyrevelferdsloven: «*Departementet mener det må være lovlig å avlive dyr uten at det skal foreligge særskilt begrunnelse for dette*»⁷. Kan vi da si at de har rettigheter? Stenevik og Mejdell (2011) argumenterer i dyrevelferdslovens kommentarutgave for at loven gir dyr visse rettigheter, men de påpeker at dyrs rettigheter begrenser seg til de rettighetene dyrevelferdsloven gir. De inkluderer likevel dyr i begrepene rettsevne og rettssubjekt i henhold til dyre-

⁵ Fiskeridirektoratet.no - Statistikk/akvakultur

⁶ St.meld. nr 12 (2002-2003) s. 136

⁷ Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 45

velferdsloven, men presiserer at hvordan dette defineres ikke påvirker dyrenes materiell-rettslige stilling etter loven⁸.

Kleveland (2013) har et annet syn på dette, og mener at dyr ikke tilkjennes slike rettigheter⁹. Hun argumenterer med at dyrene er definert som eiendom i rettslig forstand, og at de hverken har rettslig status som fysisk eller juridisk person, og de kan heller ikke gå til sak eller påklage vedtak som angår dem selv.

Ellefsen (2009) viser i sin masteroppgave et lignende syn, og argumenterer for at dyrene verken har juridiske rettigheter, status som rettssubjekter eller status som levende og følende skapninger etter dyrevelferdsloven. Han argumenterer med at dyrs rettigheter og status, utover å lovfeste dyrs egenverdi og lovforarbeidets påpekning av at dyr ikke har rett til liv, ikke avklares i loven. Videre skriver han at virkningen av juridisk å gi dyr egenverdi kun er ment å være holdningsskapende. Han refererer til tesen om velferdslovgivning som beskriver at dyrevelferdsloven fungerer som en velferdslov, i motsetning til en rettighetslov.¹⁰ Tesen framholder at lovverk som definerer dyr som eiendom, og bare beskytter dyr mot unødig lidelse, ikke kan gi reell beskyttelse av dyrs liv og interesser.

Historisk sett har det vært ført rettsaker også mot dyr¹¹, men jeg velger å tolke dagens regel-erk som at dyr ikke har rettigheter i norsk lovgivning. I forarbeidene legger departementet vekt på at dyrevelferdsloven ikke medfører at dyr får rettigheter utover de sett med regler som beskriver menneskers handlinger som skal beskytte dyrene.¹²

Hvilket rettsvern kan vi så si at dyr har? Nesje (2008) beskriver i sin masteroppgave «Dyrs rettsvern»¹³ at begrepet rettsvern hovedsakelig brukes i «tingsretten om en rettighet som er

⁸ Stenevik (2011) s. 23

⁹ Kleveland (2013) s.292

¹⁰ Ellefsen (2009) s 110.

¹¹ Larsen (2003) s 78-79

¹² Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 24

¹³ Nesje (2008) s. 2

gitt i lovgivningen, eller en interesse som et individ har, som er lovbeskyttet mot angrep fra tredjemanns side». Hun velger å bruke begrepet rettsvern der lovgivningen gir en form for beskyttelse, og om individets interesse i at det offentlige beskytter det mot overgrep fra andre. Videre beskriver hun at begrepet rettsvern ofte brukes sammen med begrepet rettsikkerhet. Med rettsikkerhet tenker en da på vern mot offentlige overgrep. Dyr har ikke et slikt vern, men det har derimot dyreeier. Slik sikres dyreeier vern mot uhjemlede offentlige inngrep i forhold til sin rett til å utsette sine dyr for belastninger og påkjenninger som anses å være *nødvendige*, jf. forrige kapittel.

Den eneste form for rettsvern oppdrettslaksen da har vil være dyrevelferdslovens krav, det vil si vern mot å påføres unødige påkjenninger og belastninger. I og med at myndighetene her har tatt med begrepet «unødige», vil oppdrettsfiskens vern være en avveining mellom fiskens og samfunnets interesser.

1.2.2 Dyrevelferd og egenverdi

Dyrevelferd er ikke et entydig begrep. Dette er et utvidet begrep i forhold til dyrevernloven av 1974 hvor *dyrevern* ble brukt, men hverken dyrevelferdsloven eller forarbeidene gir noen klar definisjon på dyrevelferd. Forarbeidene beskriver at det er uenighet også i forskningsmiljøene om hvordan begrepet skal forstås, men departementet mener at *dyrevelferd* tar utgangspunkt i det enkelte dyr og dets situasjon¹⁴. Begrepets innhold vil også endre seg etter som samfunnet endrer seg. På Veterinærinstituttet sine temasider om dyre- og fiskevelferd¹⁵ beskrives at innfallsvinkelen for å definere dyrevelferd grovt kan deles i tre: De som tar utgangspunkt i dyrets biologiske funksjon, de som tar utgangspunkt i dyrets subjektive opplevelse av sin tilstand og de som tar utgangspunkt i hva som er naturlig adferd for arten.

Professor i dyrevelferd, Donald M. Broom har en definisjon på dyrevelferd som er hyppig sitert: «The welfare of an animal is its state as regards its attempts to cope with its envi-

¹⁴ Ot.prp. nr.15 (2008-2009) s.19

¹⁵ Veterinærinstituttet.no – Temasider om dyre- og fiskevelferd

ronment.¹⁶» Her legges det vekt på at dyret skal kunne mestre miljøet det lever i. Det tenkes da både på biologiske funksjoner og på dyrets følelser (f.eks. frykt, stress, sult). Dyrevelferdsloven omhandler også fisk¹⁷, og begrepet har samme betydning for fisk som andre dyr. I oppgaven her brukes begrepene fiskevelferd og dyrevelferd i forhold til fisk som synonyme begrep.

Hver enkelt oppdrettsfisk har etter dyrevelferdsloven § 3 egenverdi uavhengig av den nytteverdien den måtte ha for mennesker. Begrepet egenverdi er nytt i forhold til tidligere lovgivning. I forarbeidene står det at «*En vesentlig premiss for loven er anerkjennelsen av at dyr har egenverdi i tillegg til å ha nytteverdi for mennesket. Det er lagt vekt på at loven skal være en moderne lov som beskytter dyrene ut i fra faglig viten og med utgangspunkt i hva som er dyrenes interesse*»¹⁸. I den etiske plattform som er beskrevet i stortingsmeldingen om dyrehold og dyrevelferd (heretter kalt dyrevelferdsmeldingen) heter det at dyr har egenverdi, og det skal tas utstrakt hensyn til dyrs naturlige behov og aktivt forebygge sykdom, skade og smerte¹⁹. Men til tross for dette sier loven i samme paragraf at det kun er krav om at dyret skal beskyttes mot fare for *unødige* påkjenninger og belastninger. Det er opp til oss mennesker å definere hva som er nødvendig og hva som er unødvendig påkjenning og belastning, og dette skillet mellom nødvendig og unødvendig er ikke gjort for å verne dyrene, men «for å imøtekomme menneskers og samfunnets interesser».²⁰ Det som defineres som unødige påkjenninger og belastninger vil være ulovlige handlinger eller unnlatelser. Det viser seg at oppfatningene om hva som er unødig og hva som er nødvendig varierer sterkt mellom aktører i samfunnet²¹. I dyrevelferdsmeldingen beskrives det at hus-

¹⁶ Broom (1986) s. 524

¹⁷ Dyrevelferdsloven § 2

¹⁸ Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 7

¹⁹ St.meld. nr 12 (2002-2003) s. 150

²⁰ Larsen (2003) s. 146

²¹ Ellefsen (2009) s. 133

dyrhold nesten alltid innebærer en frihetsberøvelse, og at dette er noe samfunnet aksepterer selv om det setter visse begrensninger i forhold til dyrenes naturlige adferd²².

Vi ser også at samme handling kan være lovstridig for en dyreart og tillatt for en annen dyreart, avhengig av hva som passer best for menneskene. Et eksempel på dette er hold av pelsdyr, hvor det fortsatt er tillatt å holde rev i bur i hele dyrets levetid²³, mens dette ikke godtas for hund.

Hverken Stortinget eller Høyesterett har drøftet begrepet egenverdi i forhold til dyrevelferd, slik at dette har liten selvstendig rettslig betydning for dyr²⁴. Begrepet dyrs egenverdi gir ikke dyrene noen direkte rettigheter i loven, men det kan påvirke hvordan de øvrige bestemmelsene i loven skal forstås og tolkes. Det har dermed en karakter av å være en indirekte rettsregel²⁵

1.3 Oppgavens oppbygning

I neste kapittel beskriver jeg metode som er brukt i denne oppgaven, og i kapittel 3 beskrives utviklingen av oppdrettsnæringen, og de økonomiske verdier næringen representerer. I kapittel 4 ser jeg på hva som menes med fiskevelferd og hvordan fiskevelferd kan vurderes, og i kapittel 5 beskrives den lovgivningen som berører oppdrettsfiskens vern som husdyr. Der oppsummeres hvordan fiskevelferd er omtalt i offentlige utredninger og rapporter som omhandler havbruksnæringen. I kapittel 6 beskriver jeg hvordan oppdrettslaksens rettsvern blir ivaretatt i forskrifter, og ser på eksempler på hvordan rettsvernet er i praksis. I kapittel 7 går jeg gjennom hvordan fiskevelferden for oppdrettslaks ivaretas av forskjellige aktører. Først beskrives tilsynsmyndigheten, deres arbeidsmåter og virkemidler. Så beskrives de private fiskehelsetjenestenes ansvar og oppgaver, og til slutt hvordan røkterne kan bidra

²² St.meld. nr. 12 (2002-2003) s. 48

²³ FOR 2011-03-17-296, Forskrift om hold av pelsdyr

²⁴ Kleveland (2013) s. 292

²⁵ Stenevik (2011) s. 35

med å sikre fiskevelferden. Oppgaven avsluttes med kapittel 8 hvor jeg oppsummerer oppgaven og tar med noen avsluttende refleksjoner. Det er så kildehenvisninger i kapittel 9 og resultater fra spørreundersøkelse som vedlegg.

2 METODE

For å komme frem til innholdet i rettsreglene er det i oppgaven benyttet vanlig juridisk metodelære med et bredt rettskildebilde²⁶. De mest aktuelle rettsregler som berøres i oppgaven finnes i dyrevelferdsloven og forskrifter hjemlet i disse. Ved tolking av disse er det tatt utgangspunkt i den naturlige forståelsen av ordlyden. Andre rettskildefaktorer som er benyttet er lovforarbeider, forvaltningspraksis, juridisk teori og offentlige. Det er også sett på noe rettspraksis, men på området fiskevelferd i oppdrettsnæringen er det lite rettspraksis.

Jeg har innhentet informasjon fra fire personer som har lang erfaring med fiskevelferd i oppdrettsnæringen eller erfaring fra forvaltning med oppdrettsnæringen. To telefonsamtaler ble gjennomført med hver av informantene. Først en innledende samtale for å informere om oppgaven og problemstillingene, og for å få en bekreftelse på om de var villige til å stille opp. Den neste samtalen var på om lag 1 time, og jeg hadde da forberedt temaer med spørsmål på forhånd. Informantene er ikke anonymisert i teksten da de alle har samtykket i at deres uttalelser gjengis med navn. De som er intervjuet er:

Erling Bleie, veterinær, spesialinspektør i Mattilsynet, Distriktskontoret Midt-Rogaland.

Mona-Ross Holm, jurist, rådgiver i Mattilsynet, Regionkontoret Trøndelag og Møre og Romsdal.

Aud Skrudland, veterinær, spesialinspektør i Mattilsynet, Regionkontoret Trøndelag og Møre og Romsdal.

Trygve Poppe, veterinær, professor ved Norges Veterinærhøgskole.

²⁶ Boe (2010) s. 108

Jeg har også utarbeidet en anonym spørreundersøkelse (QuestBack) om forhold vedrørende fiskevelferd i lakseoppdrettsnæringen. Informantene her er fiskehelsebiologer og veterinærer ved Mattilsynets distrikts- og regionkontor som jobber med fiskevelferd opp mot oppdrettsnæringen. Navnene fikk jeg ved å kontakte de 5 regionene i Mattilsynet som har havbruksnæring som ansvarsområde, fra Rogaland til Finnmark. Jeg fikk oppgitt navn og epost-adresse til 63 personer som alle fikk tilsendt link til undersøkelsen. Undersøkelsen lå åpen i 5 arbeidsdager (uke 43 – 2013). 53 av de 63 som fikk spørreskjemaet har svart, noe som gir en svarprosent på 84. Det ble stilt ti spørsmål som berører fiskevelferd i lakseoppdrettsnæringen. Til alle spørsmålene var det graderte svarmuligheter fra 1 – 6, der 1 ble beskrevet som «i liten grad» og 6 ble beskrevet som «i stor grad». I tillegg var det en valgmulighet «vet ikke». Alle spørsmålene startet med «i hvilken grad...». Svarene på spørsmål 5 og 6 skilte seg ut ved at de hadde en høyere andel som svarte «vet ikke», henholdsvis 15,1 % og 23,1 %. I de andre spørsmålene var denne andelen 0 – 7,5 %. Både spørsmål 5 og 6 angikk lakseslakterier, og da det er kjent at flere distriktskontorer ikke har slike slakterier er det sannsynligvis dette som er årsak til så høy andel «vet ikke» her²⁷. Rapport fra undersøkelsen er vedlegg til oppgaven, og noen av svarene er innbakt i teksten.

3 OM OPPDRETTSNÆRINGEN

Alt på begynnelsen av 1900-tallet ble det importert regnbueørret fra Danmark til Norge for oppdrett i ferskvann²⁸. Veksten i ferskvann var langsom, og på begynnelsen av 1960-årene fant en ut at regnbueørret gradvis kunne vennes til sjøvann. På grunn av høyere temperatur i sjøen vokste fisken mye raskere. På Hitra satte brødrene Sivert og Ove Grøntvedt ut laksesmolt i spesialbygde merder i sjøen i 1970.²⁹ De oppnådde svært gode resultater allerede første året, og gjennombruddet for lakseoppdrett kom i begynnelsen av 1970-årene. Med utgangspunkt i de ville laksebestandene, og med den norske kystens spesielle geografiske og klimatiske fortrinn for oppdrett av laks, bygde Norge i løpet av få tiår opp verdens stors-

²⁷ Informasjon fra Aud Skrudland under intervju

²⁸ Store norske leksikon, fiskeoppdrett (<http://snl.no/fiskeoppdrett>)

²⁹ Hammer (2000)

te lakseoppdrettsnæring. I 1980 var produksjonen på noen få tusen tonn³⁰, i 2006 var eksportverdien av oppdrettsfisk høyere enn for villfisk³¹, i 2012 hadde produksjonen kommet opp i 1,2 millioner tonn og det ble da satt i sjøen 500 millioner settefisk³².

Næringen er svært viktig for sysselsetting og verdiskaping langs kysten, og er en av landets viktigste eksportnæringer. Førstehåndsverdien av oppdrettslaks var i 2012 omlag 29 milliarder kroner (ibid.). Samtidig med produksjonsveksten har det skjedd store endringer i kostnader, priser, sysselsetting og teknologi. Produksjonskostnadene er redusert, og det samme er inntektene per kg laks.³³

En krise i oppdrettsnæringen på 1990-tallet førte til at næringen ble mer industrialisert og antall ansatte ble redusert fra ca. 5 000 i 1989 til ca. 3 500 ti år senere³⁴. Etter oppheving av konsesjonslovens eierbegrensning i 1991 ble eierstrukturen og organiseringen strekt endret, fra små, lokale selskaper med en eller noen få konsesjoner, til færre selskaper med en rekke konsesjoner. I dag er det ca. 960 konsesjoner for matfiskproduksjon, i tillegg til 33 konsesjoner for stamfisk og 44 konsesjoner for forskning og undervisning³⁵. Antall settefiskanlegg er redusert fra 310 i 2000 til 235 i 2012, samtidig som produksjoner i hvert settefiskanlegg har økt (ibid.).

Den rivende utviklingen oppdrettsnæringen har hatt siden starten for om lag 40 år siden, har ført til flere miljøproblemer som rømming av laks, lokal forurensning, svært høyt forbruk av legemidler og spredning av smittestoffer inkludert parasitter som lakselus. Det ble derfor satset mye på forskning for å redusere disse utfordringene, og som et eksempel ble bruken av antibiotika redusert fra nesten 50 000 kg i 1987 til bare 550 kg i 1997³⁶. Andre utfordringer er ressurstilgangen av marine råstoffer til fiskefôr, og kamp om det sjøarealet

³⁰ NOU 1999:9 s. 6 (Til laks å alle kan ingen gjera?)

³¹ Rapporten «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær» 2011, s. 27

³² Statistisk sentralbyrå – nettside

³³ NOU 1999:9 s. 49

³⁴ NOU 1999:9 s. 6

³⁵ Fiskeridirektoratet - nettside

³⁶ NOU 1999:9 s. 6 (Til laks å alle kan ingen gjera?) s. 50

som oppdrettsnæringen har behov for³⁷. Fortsatt har næringen mange uløste miljøutfordringer, og mellom 20 og 25 % av all oppdrettsfisk som blir satt i sjøen dør før den skal bli slaktet³⁸. I 2010 hadde næringen et tap på 47 millioner laksefisk³⁹.

Det er i dag vanlig med merder med en omkrets på 160 meter, og en dybde på 25 meter⁴⁰. Maksimal tillatt tetthet av fisk i merd er 25 kg / kubikkmeter vann⁴¹. I et oppdrettsanlegg i sjø er det i dag ikke uvanlig med 2 millioner laks. Hvis disse har en snittvekt på 3,3 kg vil det være 6000 tonn laks på lokaliteten. Dette tilsvarer vekten av mer enn 10.000 voksne storfe på en oppdrettslokalitet. Med gode vekstforhold⁴² vil vektøkningen av laksen i et slikt anlegg komme opp i 60 tonn per dag, altså en vektøkning tilsvarende 100 storfe per dag. Med dagens laksepris (36 kr per kg)⁴³ vil verdien av laksen i et slikt anlegg være mer enn 200 millioner kroner, og verdiøkning vil da være mer enn 2 millioner kroner per dag.

4 HVA ER FISKEVELFERD?

4.1 Fiskens ulykke.

Generelt har dyr som regnes for å ha intelligens og følelser lettere for å fremkalle sympati og empati hos oss mennesker, enn dyr som oppfattes å være følelsesløse og som ikke er i stand til å oppleve smerte. En fisk virker for oss taus, den er kaldblodig og den lever i et miljø som mennesker ikke er tilpasset. Den har kroppsform ulik pattedyr, det er vanskelig for oss å se noen mimikk hos fisken, og vi sier den har lav «bambi-effekt». Når fisken da i tillegg er plassert sammen med ti-tusen eller hundre-tusen andre individer i oppdrettsmerd vil grunnlaget for empati bli kraftig redusert, og hvert enkelt individ blir usynlig for oss

³⁷ Riksrevisjonen, Dokument 3:9 (2011-2012), s. 7

³⁸ Mattilsynet nettside. Prosjekt overlevelse fisk.

³⁹ Riksrevisjonen, Dokument 3:9 (2011-2012)

⁴⁰ Rapporten «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær» 2011, s. 54

⁴¹ FOR-2008-06-17-822, akvakulturdriftsforskriften § 46

⁴² NIFES nettside. Forfaktor

⁴³ Statistisk sentralbyrå, nettside

mennesker. Siden et dyr, inkludert fisk ikke kan fortelle oss hva den føler er vi avhengig av å observere eller foreta målinger av dyret eller miljøet for å kunne vite hvordan dens velferd er. Ser vi en mager, forvillet katt med tovete pels og masse sår er det lett for oss mennesker å føle med denne, likeledes hvis vi ser en tynn hest som står og sturer. Det vil være vanskeligere å lese hvordan en fisk har det, selv om de fleste er enige om at en avmagret, sturende fisk opplever dårlig velferd. Oppdrettsfisken stiller i utgangspunktet ganske dårlig når det gjelder menneskets forståelse, og vi må også anta at det er store forskjeller i holdninger mellom ulike befolkningsgrupper når det gjelder problemstillinger knyttet til fiskevelferd. En kan også anta at det er vanskeligere både for oppdretter og tilsynsmyndighet å følge opp dyrevelferdsloven i fiskeoppdrett enn i annet tradisjonelt dyrehold.

4.2 Hvordan vurderes fiskevelferd?

Hvordan en skal vurdere fiskevelferd er fortsatt en pågående debatt⁴⁴. Oppdrettsnæringen er gjennom regelverket pålagt å ivareta fiskens velferd, men det er ikke beskrevet hvilke mål som skal settes. Kristiansen og Stien definerer dyrevelferd som dyrets opplevelse av sin egen livskvalitet (ibid.). Evnen til å oppleve velferd er antatt å være en tilpasset egenskap som har bidratt til økt overlevelse ved at det har ført til å dekke livsnødvendige behov. Fisken har en relativt avansert hjerne, den har et avansert sanseapparat og belønningssystemene i hjernen er ganske likt som hos pattedyr. Blant annet produserer de stoffer som adrenalin, dopamin og opioider som er kjent for å påvirke og skape emosjonelle tilstander. Det er også sett at fisk har vist adferd som kan tyde på at de kan huske positive og negative assosiasjoner over måneder og år (ibid.).

Selv om det er mye forskning som viser at fisk kan ha en form for bevissthet og opplever følelsesmessige tilstander som smerte, frykt og begeistring er det fortsatt forskere som mener at fisk ikke kan ha en form for bevissthet⁴⁵. Men med tanke på at fisken har krav på vern mot unødige påkjenninger og belastninger skal disse uenighetene ikke ha noen betyd-

⁴⁴ Kristiansen (2012) s. 122

⁴⁵ Kristiansen (2013) s. 132

ning i forhold til forvaltning av dagens regelverk. Som beskrevet i kapittel 1.2.2 har fisken vern etter dyrevelferdsloven, og i forskrifter hjemlet i denne. Stortingets næringskomite uttalte ved behandlingen av dyrevelferdsmeldingen at det ikke er tradisjon for å behandle fisk som sansende dyr i Norge⁴⁶. I lovproposisjonen understreket departementet likevel at oppdrettsfisk har krav på godt stell og levemiljø på linje med landlevende dyr⁴⁷. Det har de siste årene blitt mye større oppmerksomhet omkring velferd hos oppdrettsfisk, og også innenfor EU får velferd hos fisk mer og mer oppmerksomhet. European Food Safety Authority (EFSA) konkluderer i sin vitenskapelige rapport⁴⁸ vedrørende bedøving og slakting av dyr med at det er tilstrekkelig dokumentasjon som tyder på at fisk oppfatter frykt og smerte, til at dette bør legges til grunn for velferdsbetraktninger.

I tillegg står det i stortingsmeldingen⁴⁹ at *«Selv om det skulle eksistere en liten tvil om fisk faktisk føler smerte på lignende måte som pattedyr, bør vi handle som om den gjør det.»*

4.3 Et kort historisk tilbakeblikk på fiskevelferd i oppdrettsnæringen

Som påpekt i kapittel 1.1 er det i Norge liten tradisjon for å behandle fisk som sansende dyr, men etter hvert som fiskeoppdrettsnæringen vokste har det blitt utarbeidet regelverk som har som formål å beskytte fisken mot unødige belastninger og lidelser. I 1984 skrev veterinærene Trygve Poppe og Tore Håstein to artikler i Norsk Veterinærtidsskrift som omhandlet fiskevelferd i oppdrettsnæringen. I artikkelen «Veterinære aspekter ved fiskeoppdrett⁵⁰» ble det pekt på at på grunn av høy effektivitet, spesialisert produksjon og en næring basert på høy teknologi, var fiskeoppdrettsnæringen forbundet med høy risiko i forhold til dødelighet og fiskevelferd. Det ble pekt på at næringen har mange fellestrekk med annen spesialisert flokkproduksjon, og at mange av de registrerte sykdomstilstandene ligner de lidelsene en ser hos andre husdyr. En forskjell er at miljøet spiller en langt større rolle i

⁴⁶ Innst.S. nr 226 (2002-2003) s. 2

⁴⁷ Ot.prp. 15 (2008-2009) s. 12

⁴⁸ EFSA nettside – rapport vedørende bedøving og slakting av dyr

⁴⁹ St.meld. nr 12 (2002-2003) s. 22

⁵⁰ Poppe (1984), s 7

fiskeoppdrett enn i de fleste andre husdyrhold (ibid.). Det ble også beskrevet tettheter som var langt utover det som ansees forsvarlig, og at det ble sett en rekke lidelser som var relatert til for høy fisketetthet. Videre ble det beskrevet at høyt antall lakselus på laksen førte til bortfall av hud og bløtvev, og med blottlegging av kraniets knokler. Det ble pekt på at de dyrevernmessige aspekter ved oppdrettsnæringen er lite undersøkt, og at dette burde tas langt mer alvorlig enn tilfellet var. I den andre artikkelen «Fisk og dyrevern⁵¹» ble det pekt på at det i liten grad hadde blitt sett på velferd hos oppdrettsfisk. De skriver: «*Den intensive drift i næringen har ført til en rekke lidelser som i sin natur er å betrakte som produksjonslidelser. Dette er lidelser som påføres fisken av oss gjennom produksjonsprosessen og bør selvfølgelig mane til ettertanke både på det etiske og på det dyrevernmessige plan.*» Videre skriver de «*Det ligger derfor i sakens natur at oppdretteren i de fleste tilfeller velger å operere med størst mulig fisketetthet for å utnytte produksjonskapasiteten fullt ut og derved hente ut en størst mulig fortjeneste.*» De beskriver også uheldige fiskevelferdsmessige forhold pga. for dårlig vannmiljø, mye håndtering av fisken og uheldige forhold ved transport av levende fisk. Artikkelen avsluttes med å påpeke at det bør være et klart veterinært ansvarsområde å jobbe for bedre driftsformer og å tale for det som er «*biologisk og etisk riktig og forsvarlig*». De kunnskapene og erfaringene en sitter inne med fra andre dyrearter bør i langt større grad trekkes inn i fiskeoppdrett få å unngå de feil som er begått i andre dyrehold når det gjelder uheldige driftsforhold og rovdrift på dyrenes produksjonspotensialer (ibid.).

Jeg vil ha disse betraktningene fra 30 år tilbake som et bakteppe når jeg videre i oppgaven beskriver og drøfter i hvilken grad oppdrettslaksen i dag har et vern mot unødige påkjenninger og belastninger.

⁵¹ Poppe (1984) s. 179

5 HVORDAN IVARETAS FISKEVELFERD I LOVGIVNINGENS FORMÅL OG OFFENTLIGE DOKUMENTER?

I dette kapittelet ser jeg på hvordan oppdrettslaksens vern som husdyr ivaretas i lovgivningens intensjoner og formålsbestemmelser, og hvordan fiskevelferden er vektlagt i et utvalg av offentlige utredninger og rapporter som omhandler havbruksnæringen de siste årene.

5.1 Om lovgivningen

Det er hovedsakelig dyrevelferdsloven som er ment å bidra til å fremme god velferd for dyr, inkludert fisk. Dette er en fullmaktslov, slik at det i tillegg er utarbeidet en rekke forskrifter som er hjemlet i loven (se kapittel 6).

Av andre lover som også kan bidra til å fremme velferd for oppdrettsfisker er matloven⁵² og akvakulturloven⁵³. Et av formålene i matloven er å bekjempe og forebygge sykdom hos dyr, og flere av forskriftene som er hjemlet i denne har som formål å bekjempe og forebygge sykdom hos oppdrettsfisk. Eksempler på dette er forskrift om smittsomme sykdommer, akvatiske dyr⁵⁴ og forskrift om karanteneanlegg for akvakulturdyr⁵⁵. Disse er ikke hjemlet i dyrevelferdsloven, men vil likevel være med å bidra til å fremme velferden for oppdrettsfiskene da de skal bidra til å forebygge og bekjempe at de blir utsatt for smittsomme sykdommer. I kapittel 6.8 er det sett mer på sammenhengen mellom sykdom, dødelighet og fiskevelferd.

Akvakulturlovens formål som er definert i § 1 er: «å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.» Loven har et eget kapittel III som omhandler miljøforhold, men fiskevelferd er ikke nevnt i loven. Fiskevelferd er nevnt i forarbeidene der det står at lovens formål skal skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og at dette også skal omfat-

⁵² LOV-2003-12-19-124, matloven

⁵³ LOV-2005-06-17-79, akvakulturloven

⁵⁴ FOR 2008-06-17-819, forskrift om smittsomme sykdommer, akvatiske dyr

⁵⁵ FOR 2010-11-11-1458, forskrift om karanteneanlegg for akvakulturdyr

te hensynet til folkehelse, fiskehelse og fiskevelferd. Videre står det at forvaltning av loven må skje på en måte som ikke motvirker disse hensynene⁵⁶. Ut over dette er ikke velferd og respekt for fisk nevnt i forarbeidene til akvakulturloven.

Matloven og akvakulturloven blir ikke ytterligere berørt i denne oppgaven da disse lovene i liten grad er ment å ivareta fiskevelferd.

5.2 Om dyrevelferdsloven og oppdrettsfisk

Dyrevelferdsloven hører inn under spesiell forvaltningsrett, og i de tilfeller den kommer i konflikt med forvaltningsloven går altså dyrevelferdsloven foran. Men er det fattet vedtak med saksbehandlingsfeil, kan vedtaket bli kjent ugyldig, jf. forvaltningsloven⁵⁷.

Dyrevelferdsloven er en rammelov, og den har mange åpne og skjønnsmessige formuleringer. Formålet med dyrevelferdsloven er «å fremme god dyrevelferd og respekt for dyr⁵⁸». Men hvem har ansvaret for at dette formålet oppnås, hvem er pliktsubjektet? Under § 2 om virkeområde står det at «loven omfatter forhold som påvirker velferd hos eller respekt for..». Loven retter seg altså mot menneskelige handlinger eller unnlatelse av handlinger som kan påvirke forholdene for dyr, inkludert fisk. Noen av reglene i loven gjelder alle, for eksempel § 4 om hjelpeplikt hvor det står «Enhver som påtreffer....» og § 5 om varsling hvor det står «Enhver som har...». Andre materielle bestemmelser angir hvem som er ansvarssubjektet. Dette kan være fysiske eller juridiske personer, privat eller offentlig virksomhet. Det kan være dyreeier, oppdrettsselskap, slakteri, brønnbåtskipper, og også offentlig myndighet. Et eksempel på hvor offentlig myndighet trolig utøvde myndighet i strid med den tidligere dyrevernloven er omtalt under kapittel 6.2 om pålagt sulting av oppdrettsfisk.

Dyrevelferdsloven § 3, 2. ledd inneholder en rettslig standard som sier at «dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødig påkjenning og belastning.» Med rettslig standard

⁵⁶ Ot.prp. nr. 61(2004-2005) s. 53 og 54

⁵⁷ LOV-1967-02-10, forvaltningsloven § 41

⁵⁸ LOV-2009-06-19-97, dyrevelferdsloven § 3

menes en betegnelse på skjønnsmessige regler. De normene som bestemmer hva som skal være innholdet i bestemmelsen utvikles og forandres etter hvert som holdningene i samfunnet endres⁵⁹. Ordlyden i den tidligere dyrevernloven var ikke vesentlig annerledes, og høyesterett har om denne uttalt at «dyrevernloven § 2 har karakter av å være en rettslig standard, der innholdet kan endre seg med utviklingen og oppfatning i samfunnet»⁶⁰. Det er endrede holdninger i samfunnet som oftest vil være årsak til at lovens innhold endres, i mindre grad juridiske forhold. Holdninger til dyrehold er i stadig endring, og en slik dynamisk lovregel er derfor nødvendig for at dyrevelferd skal bli godt nok ivare tatt.

Når det står at dyr skal beskyttes mot *fare for* unødige påkjenning og belastning, er også et føre-var-prinsipp lagt til grunn. Det er altså en plikt til å sette i verk tiltak for å hindre at unødige påkjenning og belastning skal opptre.⁶¹ Det kan da være rettstridig å utsette dyr for en slik fare selv om den ikke realiserer seg i unødige påkjenning eller belastning. Et slikt prinsipp innebærer også at en må vise ekstra varsomhet når det er manglende kunnskap på et område (ibid.), jf. kap. 6.3 om utprøving av nye metoder og tekniske løsninger.

Når vi snakker om dyrevelferd må en se på hvordan det enkelte dyr har det⁶². Sett i sammenheng med det som er beskrevet i kap. 3 om oppdrettsnæringen, ser en at dette er en umulig oppgave slik oppdrettsnæringen drives i dag. En røkter på et oppdrettsanlegg har ikke mulighet for å se hvert enkelt individ i et kar eller en merd med titusen eller hundretusen fisk.

I tillegg til dyrevelferdsloven § 3 som påpeker at dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker og at de skal beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger, inneholder andre paragrafer spesielle beskyttelseskrav som gjelder for

⁵⁹ Boe (1996) s. 225

⁶⁰ Rt. 2006 1105

⁶¹ Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 94

⁶² Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 19

alle dyrearter som er omfattet av dyrevelferdsloven. Mange av disse er utdypet og konkretisert i forskrifter som omfatter akvakulturdyr, og hvor rettsreglene er tilpasset disse dyreartene. De mest aktuelle forskriftene er akvakulturdriftsforskriften, forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv, forskrift om transport av akvakulturdyr og forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr. Jeg går i kapittel 6 inn på noen av rettsreglene i disse 4 forskriftene som skal bidra til å sikre at oppdrettslaksen ikke skal bli utsatt for unødige påkjenninger og belastninger, og hvordan dette rettsvernet etterleves i praksis. De fleste av disse forskriftene er hjemlet i flere lover, men alle er hjemlet i dyrevelferdsloven.

Som omtalt i kapittel 1.2.2 er ikke begrepet dyrevelferd beskrevet i forarbeidene til dyrevelferdsloven, men det står at det skal forstås slik at det tar utgangspunkt i det enkelte dyr og dets situasjon. I forarbeidene⁶³ refereres det til den engelske Brambell-kommisjonen⁶⁴ som i 1965 ga en omfattende utredning av begrepet. Det kan summeres opp i fem hovedpunkter:

1. Frihet fra sult, tørst og feilernæring
2. Frihet fra unormal kulde og varme
3. Frihet fra frykt og stress
4. Frihet fra skade og sykdom
5. Frihet til å utøve normal atferd

Jeg vil la disse punktene være en rød tråd når jeg videre skal se på hvordan fiskevelferden er ivarettatt i lakseoppdrett. I tillegg vil jeg vektlegge føre-var-prinsippet som er nedfelt i § 3 i loven.

For en vill laks som klekkes i en elv, er det naturlige å vandre ut til sjøen som smolt. Der vandrer den lange avstander og beiter, og etter ett til flere år kommer den tilbake til fersk-

⁶³ Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 65

⁶⁴ Brambell (1965) s. 9

vann for å gyte⁶⁵. Å holde laksen stengt inne i kar eller merder vil klart bryte med punkt 5. i Brambells oppsummering om at den skal ha frihet til å utøve normal atferd. Vi har tatt fra laksen denne muligheten. I dyrevelferdsmeldingen forutsettes det at vi aksepterer at dyrehold innebærer både frihetsbegrensninger og påkjenninger for dyr. Under kapittelet om allmenne forhold ved hold av dyr står det: «*Husdyrhold innebærer med få unntak en frihetsberøvelse og setter nødvendigvis visse begrensninger i forhold til dyrenes normale atferd i naturen. Husdyrproduksjon kan neppe drives uten at dette forhold aksepteres.*»⁶⁶ Samfunnet har altså godtatt at å stenge laksen inne i kar og merder ikke defineres som «*unødig påkjenninger og belastninger*» etter lovens § 3.

I sin masteroppgave «Ny dyrevelferdslov: Beskyttes dyr eller næring» ser Ellefsen (2009) på hvordan ulike aktører eller interessegrupper har forskjellig tilnærming til hva som er nødvendige påkjenninger og belastninger for dyr⁶⁷. Han viser der også hvor sammenflettet dyrevelferdsloven er med de øvrige samfunnsforhold, og at økonomiske interesser rangerer over dyrenes interesser⁶⁸. Retten definerer dyr som eiendom, næringen forutsetter at husdyr skal være en økonomisk ressurs og vi har en næringspolitikk som beskytter produsentenes næringsgrunnlag (som er bruk av dyreeiendom) (ibid.). Ellefsen viser også at rettspraksis og myndighetenes syn er det samme: «*Så lenge handlinger som utsetter dyr for ubehag har en samfunnsmessig nytte, vil handlingene tillates. Handlinger som ikke tillates mot dyr er handlinger uten samfunnsnytte, for eksempel når privatpersoner mishandler eller vanskjøtter sine egne dyr. Negative handlinger mot dyr som er institusjonalisert betegnes hovedsakelig som rettmessig.*» (ibid.).

Dyrevelferdsloven kapittel II «Særlige bestemmelser om dyrehold», inneholder en rekke bestemmelser om levested, tilsyn, stell mv. De fleste av disse bestemmelsene som er aktu-

⁶⁵ NOU 1999:9 s. 38

⁶⁶ St.meld. 12 (2002-2003) s. 48

⁶⁷ Ellefsen (2009)

⁶⁸ ibid. s. 134

elle for oppdrettslaks er konkretisert i forskrifter, og hvor akvakulturdriftsforskriften er den mest omfattende. Noen av disse bestemmelsene blir det sett på i kapittel 6.

5.3 Fiskevelferden som forsvant

I dette kapitlet ser jeg på i hvilken grad fiskevelferd er berørt i et utvalg av offentlige meldinger og rapporter som omhandler havbruksnæringen de siste fem årene.

5.3.1 Stortingsmeldingen «Verdens beste sjømatnasjon»⁶⁹

Regjeringen har som visjon at Norge skal være verdens fremste sjømatnasjon, og det beskrives i denne meldingen hva dette innebærer og hva som skal til for å oppnå dette.

Meldingen som kom ut i 2013 er på 139 sider, og vurdering av fiskevelferd er så å si helt fraværende. I kapittel 11 «Havbruk» er fiskevelferd ikke omtalt. På side 20 er dyrevelferd nevnt i forbindelse med at det kan gi økt etterspørsel å kunne vise til god dyrevelferd, og på side 65 er fiskevelferd nevnt i forbindelse med krav fra markedene. På side 123 er fiskevelferd nevnt som en utfordring før en kan ta i bruk steril oppdrettslaks i stor skala. Fiskehelse er omtalt flere steder i meldingen. En god fiskehelse med lav dødelighet vil også påvirke fiskevelferden, men i meldingen er fiskehelse kun nevnt i forbindelse med økt lønnsomhet og økt produksjon. Fiskevelferd ut i fra en etisk vurdering, og ut fra at fisken etter dyrevelferdsloven har egenverdi uavhengig av den nytteverdien den har for mennesket er ikke berørt. Velferd hos fisk drøftes kun ut fra den nytte den har for næringen.

5.3.2 Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen⁷⁰

Fiskeri- og kystdepartementet oppnevnte i 2009 et ekspertutvalg for effektiv og bærekraftig havbruksnæring. Utvalget skulle utrede og foreslå nye grep for å sikre oppdrettsnæringen tilstrekkelig tilgang på areal. Videre skulle det se på ny overordnet arealstruktur for å sikre at næringen utnytter arealet på en effektiv måte med minst mulig negativ påvirkning av miljøet. Det ble i mandatet også lagt vekt på at det skulle ses på fiskevelferd. Utvalget leverte sin rapport 4. februar 2011. Fiskevelferd er mye omtalt i denne rapporten, med et eget

⁶⁹ Meld.St. 22 (2012-2013)

⁷⁰ Rapport «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen (2011)

kapittel 5.3 om velferd. Det beskrives der at en slik næring *«vil oppleve en konflikt mellom målet om effektiv drift og hensynet til tilfredsstillende dyrevelferd. For en ny næring som oppdrettsnæringen som dessuten er avhengig av et godt omdømme i markedet, blir akseptabel velferd en vanskelig balansegang mellom økonomi og biologi.»* Også her kan det virke som om målet med god fiskevelferd er mer begrunnet i omdømme til næringen enn hvordan den enkelte fisk skal sikres god velferd.

5.3.3 Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring⁷¹

Fiskeri- og kystministeren la fram rapporten «Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring» den 14.august 2007. Avsnittet som heter Fiskevelferd starter slik: *«Å sikre at mat produseres under etisk akseptable forhold, har blitt et stadig sterkere krav fra forbrukerne. Dette er krav som må tas på alvor.»* Også her blir da årsaken til at vi skal ha økt fokus på fiskevelferd begrunnet i at forbrukerne stiller krav om dette, og ikke ut i fra fiskens egenverdi og dennes opplevelse.

5.3.4 Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring⁷²

Fiskeri- og kystministeren la fram rapporten «Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring» i april 2009. Dette arbeidet er en oppfølging av «Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring» som kom i 2007. Det ble der skrevet at regjeringa skal sikre at havbruksnæringa drives på en bærekraftig måte. Rapporten fra 2009 skal være en *«oppfølging og utdyping av konkurransestrategien når det gjelder bærekraft.»* (ibid.). Det er i rapporten satt opp 5 mål: Sykdom, genetisk interaksjon og rømming, forurensning og utslipp, arealbruk og fôr og fôrressurser.

En god fiskehelse vil påvirke fiskevelferden, men fiskevelferd ut i fra en etisk vurdering er heller ikke i denne rapporten berørt.

⁷¹ Fiskeri- og kystdepartementet: «Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring» 2007

⁷² Fiskeri- og kystdepartementet: «Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring» 2009

5.3.5 Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen⁷³

Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen som ble lagt frem 6. mars 2012 hadde som mål å *«vurdere i hvilken grad statusen og utviklingen i havbruksnæringen er i tråd med det nasjonale målet om å være bærekraftig og miljøtilpasset og om myndighetenes virkemiddelbruk og oppfølging er effektiv og tilstrekkelig.»* Rapporten tok delvis utgangspunkt i bærekraftstrategien som er nevnt i kapittel 6.5 ovenfor. Den har som nevnt ikke med fiskevelferd, og sånn sett blir heller ikke fiskevelferd mye omtalt i riksrevisjonens rapport. Indirekte blir fiskevelferd omtalt ved at det er mye fokusert på at det er for høy dødelighet i havbruksnæringen. Den viser også at det er en del mangler ved forvaltningen av oppdrettsnæringen, dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

5.3.6 Oppsummering av offentlige utredninger og rapporter

Som det er vist ovenfor er begrepet fiskevelferd eller dyrevelferd for fisk svær lite omtalt i offentlige utredninger og rapporter som omhandler oppdrettsnæringen. Spesielt burde en forvente at dette var tatt med i mye større grad i stortingsmeldingen «Verdens beste sjømatnasjon» og rapporten «Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring». I mange av rapportene hvor fiskevelferd er nevnt, ser en også at dette kun er tatt med i samme setning som fiskehelse uten at det er reflektert over den etiske dimensjonen i forhold til fiskevelferd. Skal en få til en holdningsendring til fiskevelferd og fiskens egenverdi, må den etiske dimensjonen i mye større grad belyses i slike offentlige utredninger og rapporter.

5.4 Forskernes bidrag

Havforskningsinstituttet la 18. januar 2013 frem rapporten «Risikovurdering norsk fiskeoppdrett 2012⁷⁴», som er en risikovurdering av miljøvirkninger av norsk fiskeoppdrett med fokus på matfiskeoppdrett av laks. Det tas utgangspunkt i de målene som ble definert i «Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring» fra 2009. Som nevnt ovenfor er

⁷³ Riksrevisjonen - Dokument 3:9 (2011-2012)

⁷⁴ Havforskningsinstituttet: Fisken og havet, særnummer 2-2012

fiskevelferd så å si fraværende i den rapporten, og det er derfor tatt med en innledende vurdering av dyrevelferd i lakseoppdrett i denne risikovurderingen. Rapporten har et kapittel med overskriften «Dyrevelferd i lakseoppdrett», og her er fiskevelferd grundig belyst. Her drøftes den etiske siden ved begrepet dyrevelferd hos fisk, og det settes en definisjon på begrepet dyrevelferd som dyrets opplevelse av sin egen livskvalitet. Videre drøftes fiskens velferdsbehov og det legges frem forslag til velferdsindikatorer. Det beskrives også at hva som er akseptabel risiko for dødelighet og dårlig velferd er en etisk problemstilling. «*Hvor grensene skal gå, må settes av våre forvaltningsmyndigheter basert både på biologiske data og hva som er etisk akseptabelt i samfunnet*⁷⁵.» Forvaltningsmyndighetene oppfordres her av forskerne til å sette klarere grenser for hva som er akseptabelt. Dette er nødvendig for at det skal være mulig å kontrollere om næringens drift er fiskevelferdsmessig akseptabel.

6 IDEALER OG REALITETER. ER DET SAMSVAR MELLOM DYREVELFERDSLOVENS INTENSJON OG FORMÅL OG PRAKTISERING AV FORSKRIFTER?

Som vist gjelder rettsregler i dyrevelferdsloven som skal sikre velferd for dyr også for fisk. I dette kapittelet beskrives en del rettsregler som direkte berører fiskevelferd i forskrifter som er rettet mot fiskeoppdrettsnæringen, og det ses på i hvilken grad disse i praksis sikrer at fisken ikke blir utsatt for unødige påkjenninger og belastninger. Rettsregler som regulerer fiskevelferd i oppdrettsnæringen er relativt omfattende i antall, slik at kun et utvalg av de som i størst grad er ment å verne fisken mot unødige påkjenninger og belastninger blir berørt. Noen av kravene i forskriftene for akvakulturdyr går også lengre i å sikre velferd enn kravene til tradisjonelle husdyrhold. Jeg viser til to eksempler på dette når jeg nedenfor går inn på et utvalg av situasjoner hvor det ses på i hvilken grad fisken i lakseoppdrett er beskyttet mot unødige påkjenninger og belastninger. Jeg kommer inn på fire aktuelle forskrifter; akvakulturdriftsforskriften, forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv, forskrift om transport av akvakulturdyr og forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr. Alle

⁷⁵ Havforskningsinstituttet: Fisken og havet, særnummer 2-2012, s 128

disse er hjemlet i dyrevelferdsloven. I flere av forskriftene her brukes begrepet akvakulturdyr, og oppdrettslaks kommer i alle disse forskriftene inn under dette begrepet.

Før jeg ser på i hvor stor grad rettsreglene i praksis gir vern mot unødige påkjenninger og belastninger, har jeg med en kort omtale av hver av de fire forskriftene.

6.1 Kort om de mest aktuelle forskriftene

6.1.1 Akvakulturdriftsforskriften

Dette er den mest omfattende forskriften i forhold til fiskevelferd for oppdrettslaks. Forskriften har også bestemmelser som implementerer fiskehelsedirektivet⁷⁶ og Europarådsanbefalingens bestemmelser i norsk rett⁷⁷. Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har utarbeidet felles merknader til forskriften⁷⁸. Dette er en veileder for hvordan forvaltningen skal tolke forskriften.

Forskriftens formål er definert i § 1: «*Forskriften skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten. Formålet er også å fremme god helse hos akvakulturdyr og ivareta god velferd hos fisk.*» I merknadene er det understreket at formålene i første og annet ledd er likestilte.

6.1.2 Forskrift om transport av akvakulturdyr

Forskrift om transport av akvakulturdyr fra 2008 er hjemlet i både matloven og dyrevelferdsloven. Formålet som er beskrevet i § 1 er «å fremme god helse hos akvatiske dyr og ivareta god velferd hos fisk under transport.», og den gjelder for transport av levende akvakulturdyr. Det er spesifisert i § 2 at forskriften retter seg mot juridiske og fysiske personer som er ansvarlig for, eller er involvert i transport av levende akvakulturdyr, og forskriften gjelder i tillegg til forordning (EF) nr. 1/2005 om vern av dyr under transport og andre til-

⁷⁶ Rådsdirektiv 2006/88/EF

⁷⁷ Europarådet – Recommendation concerning farmed fish

⁷⁸ Merknader til Forskrift 17. juni 2008 nr 822

knyttede aktiviteter⁷⁹ som er vedtatt som norsk forskrift i forskrift om næringsmessig transport av dyr⁸⁰. Jeg vil nedenfor kun omtale forskriften i forbindelse med at det ses på kravene til kompetanse om fiskevelferd hos de som er ansvarlige for transporten.

6.1.3 Forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr

Dyrevelferdsloven § 12 oppstiller et forsvarlighetskrav i 1. ledd: «*Avliving av dyr og håndtering i forbindelse med avlivingen skal skje på dyrevelferdsmessig forsvarlig måte*». Forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr som ble fastsatt i oktober 2006, og er hjemlet i både matloven og dyrevelferdsloven. Denne forskriften konkretiserer forsvarlighetskravet ved avliving av akvakulturdyr. Formålet er definert i § 1 som «*å fremme god helse hos akvakulturdyr og ivareta god velferd hos fisk*.» Den gjelder for virksomheter hvor det foregår slakting av akvakulturdyr, og med slakting menes i forskriften bedøving og avliving.

I tillegg har vi forskrift om avliving av dyr⁸¹ som også gjelder for oppdrettslaks. Denne forskriften gjelder for avliving som omfattes av forordning (EF) nr. 1099/2009 om beskyttelse av dyr på tidspunktet for slakting eller avliving⁸². Når det gjelder fisk får imidlertid bare kravene fastsatt i artikkel 3 nr. 1 anvendelse. Kapittel 4 i forskriften inneholder nasjonale tilleggbestemmelser om fiskevelferd. Disse kravene gjelder da i tillegg til kravene til forordning (EF) nr. 1099/2009 artikkel 3 nr. 1 om at også fisk skal vernes mot unngåelig smerte, lidelse og frykt ved avliving og aktiviteter i forbindelse med det.

6.1.4 Forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv.

Fiskeri- og kystdepartementet fastsatte sommeren 2008 forskrift om etablering av akvakulturanlegg, zoobutikker mm⁸³. Slik som akvakulturdriftsforskriften implementerte også denne forskriften EUs nye fiskehelsedirektiv⁸⁴ og europarådsanbefalingen om hold av

⁷⁹ Rådsforordning (EF) nr. 1/2005

⁸⁰ FOR 2012-02-08-139, forskrift om næringsmessig transport av dyr

⁸¹ FOR 2013-01-13-60, forskrift om avliving av dyr

⁸² Forordning (EF) nr. 1099/2009 om beskyttelse av dyr på tidspunktet for slakting eller avliving

⁸³ FOR 2008-06-17-823, forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv.

oppdrettsfisk⁸⁵. Disse nye bestemmelsene skjerpet kravene til nye oppdrettslokaliteter. Forskriftens formål er beskrevet i § 1: «*Formål med denne forskriften er å fremme god helse hos akvatiske dyr og ivareta god velferd hos fisk og tifo*tkreps.» Mattilsynet har utarbeidet en retningslinje for behandling av søknader etter forskriften⁸⁶. Det er der presisert at søknader som fremmes som åpenbart vil ha problemer med å fylle velferdskrav for fisken skal avslås.

6.2 Sulting av oppdrettslaksen

Dyrevelferdsloven § 24 stiller krav til dyreholder om at dyrene skal ha tilgang til fôr av god kvalitet som skal dekke dyrets behov for næring og væske, og som fremmer god helse og velferd. For oppdrettsnæringen er dette konkretisert i akvakulturdriftsforskriften. Etter akvakulturdriftsforskriften § 27 skal fôrmengden «*være tilstrekkelig og fôret slik sammensatt at det fremmer god helse og velferd.*» Det står også at fisk normalt skal fôres daglig med mindre dette ikke er hensiktsmessig for den arten eller utviklingstrinnet det gjelder, og «*fisk skal ikke fôres når fôringen er uheldig ut fra hensynet til fiskens velferd, hygiene eller kvalitet*». Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer⁸⁷ som er hjemlet i matloven kan oppfattes å være dårlig i samsvar med § 24 i dyrevelferdsloven. Her stilles det nemlig krav om at fisken skal sultes for å sikre god kvalitet på fisken, jf. § 16 hvor det står «*Oppdrettet fisk skal før opptak ha vært uten tilgang til fôr i så lang tid at fôrrester ikke kan påvises i mage eller tarm*». Begrunnelsen for dette er at når tarmen er tom, er faren for forurensning av fiskekjøttet under sløyning mindre, og en unngår ekskrementer i vannet under transport og slakting. I tillegg går oksygenbehovet ned under transport til slakteriet.⁸⁸ I snitt blir laksen sultet i 9 dager før slakting, med en variasjon på 1 – 30 dager⁸⁹.

⁸⁴ Rådsdirektiv 2006/88/EF

⁸⁵ Europarådet – Recommendation concerning farmed fish

⁸⁶ Retningslinje til behandling av søknader etter forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv.

⁸⁷ FOR 2013-06-28-844, forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer

⁸⁸ Norges Forskningsråd (2005) s.88

⁸⁹ Kristiansen (2006), Utredning for Mattilsynet, s. 7

I kommentarutgaven til dyrevelferdsloven står det at *«kravet om metthetsfølelse må være av absolutt karakter. Det er et alvorlig inngrep i dyrets velferd om det skal leve med sultfølelse og ubehag som følge av et utilfredsstilt behov for mat»*⁹⁰. Rådet for dyreetikk uttalte likevel i sin uttalelse om sulting av oppdrettsfisk i 1995 at *«Utvalget har likevel ikke innvendinger mot den sultefôring som anvendes før slakting for å tømme fiskens tarm-system.»*⁹¹

På begynnelsen av 1990-tallet ble begrenset fôring og full stopp i fôring over flere uker benyttet som produksjonsregulerende tiltak i lakseproduksjonen i Norge. I perioder hvor det var omsetningsvansker, overproduksjon og lave priser kunne fisken holdes levende i sjøen uten at den vokste og uten fôrkostnader. Sultefôring av oppdrettsfisk var da et utbredt produksjonsregulerende tiltak som også ble anbefalt av oppdretternes organisasjoner. Regimet kunne være fôring kun annenhver uke, eller sulting i lengre perioder (ibid.). I en periode ble slik fôringsstopp også pålagt i egen forskrift av fiskerimyndighetene av hensyn til markedsreguleringen⁹². Etter forskrift om stans i fôring av matfisk av laks⁹³, som nå er opphevet, ble det forbudt å fôre laks som var mer enn 2 kg i en periode på ca. 6 uker. Formålet med forskriften var beskrevet i § 2: *«...å regulere produksjonen for å bidra til en balansert utvikling i oppdrettsnæringen og til å fremme en lønnsom og livskraftig distriktsnæring»*.

Rådet for dyreetikk hadde følgende vurdering som konklusjon da de behandlet dette: *«Alle dyr som holdes i menneskers varetekt må sikres tilførsel av tilstrekkelige mengder av fôr som tilfredsstiller dyras behov. Overfôring og sultefôring bør unngås. Fisk, som er vekselvarme dyr, kan ikke uten videre sammenlignes med pattedyr og fugler. Fisk er fysiologisk tilpasset til å tåle perioder med minimalt fôropptak. I fangenskap er det imidlertid menneskene som bestemmer når oppdrettsfisken skal få mat, og fisken har ingen mulighet for å*

⁹⁰ Stenevik (2011) s. 277

⁹¹ Rådet for dyreetikk (1995)

⁹² Stenevik (2011) s. 29

⁹³ FOR-1995-12-04-951 OPPHEVET

oppsøke andre lokaliteter. Oppdrettsfisk har dessuten under sultperioder et sterkt vekstpotensiale som ikke realiseres. Utvalget kan ikke anbefale at sulteperioder tas i bruk som et markeds-, produksjons- eller kvalitetsregulerende tiltak.»

Den da gjeldene dyrevernloven⁹⁴ stilte krav om at «den som eier eller har dyr i sin varetekt, skal sørge for at dyret får nok og godt nok fôr og vann, alt etter behovet til det enkelte dyret», var den myndighetsutøvelsen som fiskerimyndigheten her gjorde trolig i strid med dyrevernloven. I intervju med Aud Skrudland opplyser hun at dette er en lite aktuell problemstilling i dag da det er stor etterspørsel laks, og i forhold til fiskevelferd er kanskje problemstillingen heller at oppdrettslaksen føres for kraftig og har raskere vekst enn det som er god fiskevelferd.

6.3 Utprøving av nye metoder og tekniske løsninger

Akvakulturdriftsforskriften § 20 beskriver at metoder, tekniske innretninger og utstyr som brukes til fisk skal være egnet ut fra hensynet til fiskevelferd. Videre står det at «nye metoder og tekniske løsninger skal være utprøvd og dokumentert velferdsmessig forsvarlige før de tas i bruk.» I min spørreundersøkelse svarer 63 % av informantene at de mener dette i mindre grad oppfylles i oppdrettsnæringen (summen av de som har svart grad 1-3 på spørsmål 2, når andelen «vet ikke» er holdt utenfor).

I intervju med Aud Skrudland beskriver hun samme problemstilling. Av eksempler hvor utprøving og dokumentasjon ikke har vært god nok nevner hun vaksineringsmaskiner, avlusing med hydrogenperoksid i brønnbåt og i merd, avlivingsutstyr til bruk ved destruksjon av større mengder fisk og nye pumpesystemer.

Dette omtales også i Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen hvor enkelte distriktskontor «etterlyser en annen ordning internt i Mattilsynet som kan sikre god kompetanse og enhetlig behandling når virksomhetene innfører nye løsninger i driften av anleggene. Mattilsynet sentralt viser til at kravene til nye metoder og tekniske løsninger i for liten grad anvendes i praksis. Næringen har ansvaret for å dokumentere at bestemmelsen oppfylles, og graden av oppfyllelse kan etterprøves av Mattilsynet ved distriktskontorene.

⁹⁴ Dyrevernloven 1974 § 5 OPPHEVET

Mattilsynet sentralt viser til at dette kan være en svært krevende oppgave for kontorene. Det er også utfordrende for Mattilsynet å sikre og behandle eventuell dokumentasjon som er lagt fram fra oppdretter. Mattilsynet har ikke etablert godkjenningsordninger på dette området. I stedet må det enkelte distriktskontor ta stilling til de tekniske løsningene. Mattilsynet trekker fram at en mulig løsning er at fagmiljøer som har kompetansen, får ansvaret for å godkjenne nye metoder og tekniske løsninger.»⁹⁵

I Riksrevisjonens rapport henvises det også til flere funksjonelle krav til oppdretter, som tilsynsmyndigheten mener er utfordrende å føre tilsyn med. Stor grad av skjønnsutøvelse gir risiko for ikke-enhetlig behandling mellom Mattilsynets kontorer. Det beskrives også at noen av kontorene viser til manglende teknisk kompetanse til å foreta slike vurderinger. I følge Mattilsynet sentralt kan det være enklere å lage regelverk med funksjonelle krav, men det blir mer utfordrende å føre tilsyn. Grunnen til at regelverket er utformet slik er at næringen selv skal finne løsningene som skal sikre god fiskehelse og fiskevelferd (ibid.).

I intervjuet viser Skrudland til flere eksempler der for dårlig utprøving av nytt utstyr før det tas i bruk har ført til lidelser og høy dødelighet for fisken. Hun sier det er flere årsaker til dette. Det kan være at oppdretterne ikke stiller nok krav til utstysleverandørene, at oppdretter selv ikke tar nok hensyn til fiskevelferden og at Mattilsynet er for dårlig til å følge opp og stille krav om dokumentasjon på sine tilsyn.

I sum innebærer dette at fiskens lovmessige vern mot unødige belastninger og påkjenninger ikke følges godt nok opp av næringen. Tilsynet prioriterer samtidig ikke dette høyt nok eller har ikke nok ressurser til å ta tak i problemet på en god nok måte.

6.4 Rensefisk

Lakselus er en parasitt som utgjør et stort problem i lakseoppdrettsnæringen. Med de nivåene som er på oppdrettsanlegg i dag er de ikke et dyrevelferdsproblem for laksen, men et miljøproblem da vill laksefisk blir smittet fra oppdrettsnæringen. For å bekjempe lakselusa har næringen måttet benytte store mengder kjemiske midler, og lusa har etter hvert utviklet

⁹⁵ Riksrevisjonen. Dokument 3:9 (2011-2012) s. 103

resistens mot mange av midlene som er tilgjengelig⁹⁶. Det er derfor tatt i bruk rensefisk som et middel mot dette problemet. De vanligste artene er bergnebb, grønngylte, gressgylte, rødnebb og rognkjeks (de fire første tilhører gruppen leppefisk).⁹⁷ Dette er fisk som spiser lakselus som sitter på oppdrettslaksen. I motsetning til bruk av kjemiske midler er dette en biologisk og miljøvennlig metode å avluse fisken på. Rensefisk skaffes ved fangst i russer og teiner, og i tillegg er det nå vellykkede forsøk med oppdrett av rensefisk (ibid.). Den første bruken av rensefisk i lakseoppdrett var på midten av 1970-tallet⁹⁸, med en økt bruk på 1980-tallet. På slutten av 1990-tallet kom det effektive kjemiske midler mot lakselus på markedet og bruken av rensefisk sank. Fra 2006 ble det sett en økende resistens hos lusa mot de kjemiske midlene, og det ble hurtig en kraftig økning i bruken av rensefisk igjen. I dag benyttes årlig mellom 10 – 15 millioner rensefisk i oppdrettsnæringen.⁹⁹

Et etisk dilemma med bruk av rensefisk er at den i all hovedsak brukes kun i en sesong før den forsvinner, noe som fører til at det stadig må fylles på med ny rensefisk.¹⁰⁰ Hvor de blir av er lite klarlagt, men noen dør av sykdom, noen rømmer eller slippes ut og noen spises av laksen, spesielt i perioder hvor laksen sultes (ibid.). Mange oppdrettere opplever store tap av rensefisk de første ukene etter at de er fanget på grunn av små sår som raskt blir større. For at rensefisken skal være effektiv til å spise lakselus er det viktig at den ikke er for mett, og denne sulten er et etisk problem, jf. kapittel 6.2. Mye av rensefisken har sannsynligvis også sultet i hjel (ibid.).

I tillegg til dyrevelferdsloven gjelder også akvakulturdriftsforskriften for rensefisk som er i oppdrettsanleggene, men forskriften er dårlig tilpasset denne driften.

I august 2000 avga Rådet for dyreetikk en uttalelse om bruk av slik fisk¹⁰¹. De så det som meget positivt at det ble benyttet biologiske, miljøvennlige bekjempelsesstrategier mot lak-

⁹⁶ Kvenseth (2011) s.12

⁹⁷ Mortensen (2013) s. 111

⁹⁸ Kvenseth (2011) s. 12

⁹⁹ Fiskeridirektoratet.no/statistikk/akvakultur

¹⁰⁰ Mortensen (2013) s. 113

¹⁰¹ Rådet for dyreetikk (2000)

selus, men poengterte at dersom hold av leppefisk som nytte dyr i anleggene skal kunne aksepteres på etisk grunnlag, må det iverksettes tiltak som bedre ivaretar leppefiskens biologiske behov og reduserer dødeligheten til et akseptabelt nivå.

I intervju med Trygve Poppe karakteriserer han bruk av rensefisk som en «forbruksvare hvor fiskevelferden står tilbake». Rensefisken har vist seg å fungere svært godt sett ut fra næringen, og næringen viser til at dette er en økologisk og biologisk bekjempelse av lakselus. Men etisk og dyrevelferdsmessig er det store betenkeligheter med denne driften, selv 30 år etter at den ble tatt i bruk.

6.5 Vurdering av etableringssøknader på oppdrettslokaliteter

I forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv § 5 stilles det krav om godkjenning fra Mattilsynet for etablering, utvidelse eller større endringer av oppdrettsanlegg, og i § 6 beskrives minstekrav til en søknad om slik godkjenning. Blant annet skal det i søknaden være med en beredskapsplan som også skal omfatte velferdsmessige tiltak. Det skal også være et internkontrollsystem som sannsynliggjør at krav til velferdsmessig forsvarlig drift kan etterleves.

Etter forskrift om utvidelse av akvakulturanlegg mv. § 7 femte ledd er det et krav om at Mattilsynet skal vurdere om det er «sikkerhet for tilstrekkelig tilførsel av vann av egnet kvalitet.» Det er utarbeidet en retningslinje til behandling av søknader etter denne forskriften¹⁰². Under punkt 5.2 er det retningslinjer for vurdering av strømmålinger i sjø, hvor det står at strømmålinger skal gjennomføres av kvalifisert personell, og målingene skal gjennomføres i flere dyp. I forhold til fiskevelferden er vannutskiftningsstrøm viktigst, og den skal måles «i det halve dypet av planlagt merddybde». Det er viktig med god vannutskifting etter som det er dette som sørger for at det blir nok oksygen for laksen, noe som er helt avgjørende for fiskens velferd (ibid.). Dette er behandlet i Riksrevisjonens gjennomgang av Mattilsynet i 2011. Det er der beskrevet at det i følge Mattilsynet er komplisert å

¹⁰² Retningslinje til behandling av søknader etter forskrift om smittsomme sykdommer, akvatiske dyr

vurdere strøm, og det er vanskelig å bedømme hva som er godt nok¹⁰³. Kontorene som er spurt opplyser at de «til en viss grad eller i mindre grad har kompetanse eller utstyr til å etterprøve denne typen målinger.» Undersøkelser som konsultentselskapet Havbrukstjenesten AS har gjennomført viste at målinger på samme sted med to typer strømmålere som er vanlig brukt viste forskjellig strøm (ibid.). Det viser seg altså at en parameter som er svært viktig for laksens velferd både er vanskelig å måle og vanskelig å vurdere for tilsynsmyndigheten som skal gi godkjenning.

Etter § 8 kan Mattilsynet også endre eller trekke tilbake godkjenningen dersom det foreligger vesentlige brudd på vilkår i godkjenningen eller i bestemmelser som er gitt i dyrevelferdsloven. Likeledes hvis det viser seg at velferdsmessige forhold er vesentlig endret i forhold til da godkjenningen ble gitt.

I intervjuet med Aud Skrudland opplyser hun at det er svært sjelden denne hjemmelen brukes. Det er et svært inngripende virkemiddel å trekke lokaliteten tilbake, og det kreves store krav til dokumentasjon for å gjøre dette. Et eksempel på hvor dette er gjort gjaldt tilbake-trekking av lokalitet på grunn av gjentatt betydelig dødelighet.¹⁰⁴ Oppdrettsvirksomheten hadde ikke i sin egen risikovurdering klart å fange opp at lokaliteten ikke var egnet for så stor produksjon som var tilfelle.

6.6 Bedøving og avliving av oppdrettslaks

I forskrift om slakterier mv. for akvatiske dyr § 9 andre ledd, bokstav b) stilles det krav om at Mattilsynet skal varsles umiddelbart ved «*teknisk svikt eller andre forhold som har medført vesentlige velferdsmessige konsekvenser for fisken*». Et slikt krav finnes ikke i regelverket som regulerer slakting av landdyr.¹⁰⁵

I min spørreundersøkelse var det to spørsmål som omhandlet dette kravet. Spørsmål nummer fem var «*I hvilken grad mener du lakseslakteriene oppfyller denne varslingsplikten?*

¹⁰³ Riksrevisjonen. Dokument 3:9 (2011-2012) s. 83

¹⁰⁴ Mattilsynet, sak 2011/210214

¹⁰⁵ FOR 2013-01-13-60, forskrift om avliving av dyr

Hvis en ser bort i fra de som har svart «vet ikke» svarte 84,4 % av respondentene i mindre grad på dette spørsmålet (summen av svar innenfor grad 1-3). Spørsmål seks var «*I hvilken grad mener du Mattilsynet har tatt tak i utfordringen med å få lakseslakteriene til å varsle umiddelbart om teknisk svikt eller andre forhold som har medført vesentlige velferdsmessige konsekvenser for fisken?*» På dette spørsmålet svarte 69,9 % i mindre grad.

Et klart flertall av de ansatte som jobber med fiskevelferd i Mattilsynet mente altså at lakseslakteriene i mindre grad følger opp varslingsplikten i forhold til fiskevelferd, samtidig som et klart flertall også mente at Mattilsynet i mindre grad tar tak i utfordringen med å få lakseslakteriene til å varsle.

I intervju med Aud Skrudland opplyser hun at det er ført et begrenset antall tilsyn med bedøvelse og avliving på lakseslakterier, til tross for at dette er ført opp som et prioritert område for Mattilsynet i 2013. Det er heller ikke uvanlig at det forekommer avvik som forårsaker lidelse for fisken i forbindelse med slakting. Årsaken til begrenset oppfølging mener hun kan være at tilsynsmedarbeiderne ikke føler de har god nok kompetanse til å ta tak i dette, både i forhold til fiskevelferd og i forhold til det forvaltningsmessige. Dette er et krevende tilsynsområde som mange kvier seg for å ta tak. Mange av lakseslakteriene er store virksomheter hvor det kan slaktes mer enn 50.000 laks per dag. Finner en feil der, kan en bli nødt til å stoppe hele produksjonen, noe som kan få store økonomiske konsekvenser for næringen. Oppdrettsnæringen er også en sterk næring, som ofte benytter anerkjente advokatfirmaer for å få gjennomslag for sin sak. I Mattilsynet trengs det derfor på dette området å styrke tilsynsmedarbeiderne, både ved opplæring og ved støtte fra lederne til å ta tøffe beslutninger. Mattilsynet har derfor også valgt å prioritere dette arbeidet i 2014 (ibid.).

6.7 Krav til kompetanse for ulike aktører i oppdrettsnæringen

Dyrevelferdsloven § 6 stiller krav til dyreholder om å sørge for at dyr blir ivaretatt av tilstrekkelig og faglig kompetent personell. I siste ledd er det hjemmel til at departementet kan utarbeide forskrift om krav til opplæring og kompetanse. Dette kravet er konkretisert i noe forskjellig form i akvakulturdriftsforskriften, forskrift om slakterier mv. for akvatiske dyr og forskrift om transport av akvakulturdyr. I dyrevelferdsloven er det dyreholder som er ansvarlig, og i forarbeidene er dyreholder beskrevet som dyreeier eller en annen person

som har ansvaret for dyret midlertidig eller permanent¹⁰⁶. I akvakulturloven er kravet konkretisert i § 6 andre til fjerde ledd. Det stilles her krav om at driftsledere og røktere skal ha fiskevelferdsmessig kompetanse, og det skal være tilstrekkelig med personell med nødvendig kompetanse til å ivareta fiskens velferd. Det stilles ikke noe slikt krav til ledelsen i akvakulturdriftsforskriften. I fjerde ledd oppstilles det er et krav om at denne kompetansen skal dokumenteres gjennom praktisk og teoretisk opplæring, og opplæringen, som skal være godkjent av Mattilsynet, skal gjentas hvert femte år. Dette er et strengere krav enn det som gjelder for andre husdyr som storfe¹⁰⁷, hest¹⁰⁸, småfe¹⁰⁹ og kjæledyr¹¹⁰, hvor det ikke er krav om regelmessig velferdskurs.

Forskrift om transport av akvakulturdyr retter seg mot juridiske og fysiske personer som er ansvarlig for, eller er involvert i transport av levende akvakulturdyr, jf. § 2. I § 12 er det beskrevet at transportør, sjåfør/skipper og annen med ansvar for akvakulturdyrene skal ha nødvendig kunnskap om transportformen og om akvakulturdyrenes atferdsmessige og fysiologiske behov, og at denne kunnskapen skal dokumentere gjennom praktiske og teoretisk opplæring som skal gjentas hvert 5 år. Det står også at det skal sikres at det er tilstrekkelig personell med nødvendig kompetanse til å ivareta fiskens velferd til enhver tid, men heller ikke her er det noe krav til at ledelsen i selskapet må inneha slik kompetanse selv.

I forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr er kravet om kompetanse i forbindelse med slakting av oppdrettslaks beskrevet i § 11. Det stilles her krav om at også ansvarlig for slakteriet skal ha nødvendig kunnskap om fiskevelferd. I tillegg skal det sikres at det er tilstrekkelig personell med nødvendig kompetanse til å ivareta fiskenes velferd til enhver tid. Også her skal det være et teoretisk og praktisk opplæringsprogram, som skal kunne doku-

¹⁰⁶ Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 93

¹⁰⁷ FOR-2004-04-22-665, forskrift om hold av storfe § 5

¹⁰⁸ FOR-2005-06-02-505, forskrift om hestevelferd § 5

¹⁰⁹ FOR-2005-02-18-160, forskrift om velferd for småfe § 5

¹¹⁰ Dyrevelferdsloven § 6

menteres, men det er ikke krav om at opplæringen skal oppdateres hvert 5. år slik som kravet er i akvakulturdriftsforskriften og transportforskriften. I denne forskriften er det altså krav om at også den eller de ansvarlige for slakteriet skal ha kompetanse om fiskevelferd. Det er i Mattilsynets kommentarer til forskriften beskrevet at det ikke er krav til at de ansvarlige må ha detaljert fagkunnskap, men de må ha grunnleggende kunnskaper om fiskevelferd. Dette er begrunnet slik: «*Uten en slik basiskunnskap vil det kunne være fare for at den som har beslutningsmyndigheten, ikke har forutsetninger til å ivareta sitt ansvar etter denne og andre bestemmelser i forskriften*»¹¹¹.

Krav til kompetanse er altså ulikt formulert i dyrevelferdsloven og i disse tre forskrifter.

Trygve Poppe har drevet med undervisning på slike kurs for røktere og driftsledere etter akvakulturdriftsforskriften. I intervju sier han at hans inntrykk er at dette er svært positivt. Hans inntrykk er at de som jobber direkte med fisken har yrkesstolthet og legger mye innsats i å levere en best mulig fisk, også i forhold til fiskevelferd. Men han ser også at det er et kommunikasjonsgap mellom ledelsen og røkterne som jobber direkte med fisken. Dette kan føre til at det arbeidet som er gjort over lang tid for å få en lytefri fisk kan bli ødelagt ved en enkelt bestemmelse fra ledelsen om at fisken skal flyttes, eller det skal settes ut mer fisk på samme lokalitet med begrunnelse i kortsiktig økonomisk gevinst. Trygve Poppe mener at det er et stort behov for krav om kompetanse om fiskevelferd også for de i ledelsen som har beslutningsmyndighet i forhold til fisken på oppdrettsanlegg.

Selv om det ikke i alle forskrifter er krav om at ledelsen skal ha kompetanse om fiskevelferd er det viktig å være klar over at det er innehaver av tillatelsen/godkjenningen som er pliktsubjektet etter disse forskriftene, slik at det er disse som har det juridiske ansvaret for at de ansatte har nødvendig kompetanse og opplæring.

¹¹¹ Mattilsynets kommentarer til forskriftsbestemmelser forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr s. 2

6.8 Sykdommer og tap i næringen

Som nevnt i kapittel 3 dør 20 – 25 % av all oppdrettslaks som blir satt i sjøen før den kommer til slakt. I 2009 påpekte Veterinærinstituttet at svinnet og tapene i næringen er urovekkende høyt, og deres råd til Fiskeridirektoratet var å la være å øke produksjonsvolumet før dette svinnet er redusert til et akseptabelt nivå¹¹².

«Prosjekt overlevelse fisk» som er omtalt i kapittel 7.2.2 viste at 23,5 % av dødeligheten hos sjøsatt laks var smittsomme sykdommer¹¹³, og som vist i kapittel 3 hadde næringen i 2010 et tap på 47 millioner laksefisk.

Akvakulturdriftsforskriften § 5, tredje ledd krever at «*Driften skal være helsemessig og fiskevelferdsmessig forsvarlig.*», men vi ser altså at smittsomme sykdommer er årsak til at et svært stort antall oppdrettslaks dør hvert år. Trygve Poppe oppgir i intervjuet at det er flere forskjellige smittsomme sykdommer som gir sykdom hos oppdrettsfisk, og alle vil være årsak til lidelser for fisken i større eller mindre grad. Ved sykdommen hjertesprekk dør fisken svært brått, og den kan ha fôr både i munn, svelg og mage når den blir obdusert. Andre sykdommer som virussykdommene IPN og PD kan ha et langvarig forløp med opphørt matlyst som varer i flere uker. I noen oppdrettsanlegg er det sett et stort antall laks som går med åpne sår i hud og muskulatur i flere uker. Når vi vet hvor smertefullt brannså er for mennesker kan en stille spørsmål om hvordan disse fiskene har det (ibid.).

I intervju med Erling Bleie beskriver han at det er stor forskjell på om slike sår opptrer på høsten eller våren. Opptrer de på seint på høsten når sjøtemperaturen er fallende vil ikke sårene heles, slik at det er viktig å få tatt ut fisken med sår. Dette er en vanskelig oppgave, spesielt når det er store merder (mer enn 120 meter i omkrets). En må da ha i minne kravet i akvakulturdriftsforskriften om at utstyret som tas i bruk ikke skal virke negativt på fiskevelferden. Klarer ikke oppdretter å ta ut syk fisk på grunn av at merdene er for store, må de enten benytte mindre merder eller utvikle en metode for å ta ut syk fisk. Både Bleie, Skrudland og Poppe uttaler i intervjuene at de har inntrykk av at næringen er svært dyktig til å

¹¹² Riksrevisjonen, Dokument 3:9 (2011–2012), s 51.

¹¹³ Regional tilsynskampanje Mattilsynet 2011: Prosjekt overlevelse fisk

finne løsninger på utfordringer, men at ofte må næringen ha press fra myndigheter eller kunder før de tar tak i problemene, alternativt at næringen ser at de kan øke fortjenesten.

Det er ikke tvil om at smittsomme sykdommer kan føre til store lidelser for oppdrettsfisken, men er dette unødige eller nødvendige påkjenninger og belastninger?

Under et seminar på Aqua Nor 2013 holdt Aud Skrudland i Mattilsynet ett innlegg om dødeligheten i oppdrettsnæringen. Hun uttalte der at den store laksedødeligheten som er i oppdrettsnæringen i dag ikke er bærekraftig, og at mange av de uhellene som skjer fører til velferdsmessige problemer for fisken.¹¹⁴

Fagsjef fiskehelse Arne Guttvik fra oppdrettsselskapet SalMar ASA hadde på samme seminar et innlegg om reduksjon i dødelighet i oppdrettsnæringen. Han viste til at deres selskap i 2010 hadde en dødelighet på 28.8 % på oppdrettslaksen, og de satte seg da mål om å få ned dødeligheten. Ved strategisk målstyring og mer fokus på å kartlegge fiskens helsetilstand hadde de høsten 2011 kommet ned på en dødelighet på 8,4 %. De har mål om ytterligere reduksjon, og Guttvik uttalte i sitt innlegg at han mener det skal være fullt mulig å slakte 95 – 98 % av den laksen de setter i sjøen.¹¹⁵

Poppe beskriver i artikkelen «Veterinære bidrag til utviklingen av norsk akvakultur» at næringen i perioder har hatt så god lønnsomhet at den har «hatt råd» til å gjøre store feil som har resultert i høy dødelighet. Slik sett kan det fra et fiskehelse- og fiskevelferdsmessig perspektiv være positivt med litt mindre gode økonomiske marginer i næringen. Viktigheten av å ta vare på hvert enkelt individ vil bli stadig viktigere i en presset økonomisk situasjon.¹¹⁶

¹¹⁴ Kyst.no

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Poppe (2013), s. 211

7 HVORDAN IVARETAS FISKEVELFERDEN AV TILSYNSMYNDIGHETEN, DYREHELSEPERSONELL OG RØKTERE?

Som kapittel 6 har vist er det en rekke rettsregler som skal bidra til å sikre at fisken ikke utsettes for unødige påkjenninger eller belastninger. Men hvem er ansvarlige for å sikre at dette rettsvernet ivaretas i praksis? I dette kapitlet ser jeg først på hvordan tilsynsmyndigheten jobber med å sikre fiskevelferd overfor oppdrettsnæringen. Deretter ser jeg på hvilket ansvar de private fiskehelsetjenestene har, og til slutt ser jeg på hvordan de som røkter fisken kan være med å sikre fiskevelferden.

7.1 Tilsynsmyndigheten og dennes bidrag for å sikre fiskevelferden

I tillegg til at de som eier og røkter fisken har ansvar for å følge lover og forskrifter på området overvåker tilsynsmyndighetene at de ansvarlige overholder disse reglene. Tilsynsmyndigheten på dette området er Mattilsynet¹¹⁷. Mattilsynet er et statlig forvaltningsorgan, og har følgende mål:

- sikre helsemessig trygg mat og trygt drikkevann
- fremme god helse hos planter, fisk og landdyr
- fremme god dyrevelferd og respekt for dyr
- fremme helse, kvalitet og forbrukeromsyn langs hele matproduksjonskjeden
- sørge for miljøvennlig produksjon

Mattilsynet har også oppgaver i tilknytning til kosmetikk og legemidler, og de fører tilsyn med dyrehelsepersonell. Tilsynet er underlagt 3 departementer; Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Det er en treleddet organisasjon med hovedkontor, 8 regionkontor og 52 distriktskontor. Det er distriktskontorene som i hovedsak fører tilsyn og fattet enkeltvedtak mot de ansvarlige. I tillegg er Dyrevernemndene underlagt Mattilsynets distriktskontorer.¹¹⁸ Mattilsynet

¹¹⁷ Dyrevelferdsloven § 30

¹¹⁸ Mattilsynet.no [sitert 17.10.2013]

har utarbeidet en instruks for dyrevernnemndene¹¹⁹, hvor det beskrives at dyrevernnemndene skal ivareta sitt lekmansskjønn etter lov om dyrevelferd på en god, enhetlig og kostnadseffektiv måte. Med lekmansskjønn menes vurderinger gjort på bakgrunn av holdninger som er representative for ansvarlige personer med praktisk erfaring fra dyrehold. I min spørreundersøkelse svarer 88,4 % av respondentene at dyrevernnemndene i liten grad benyttes i arbeidet med fiskevelferd (summen av de som har svart grad 1 og 2). Frøslie (1999) gjorde lignende funn da han gikk igjennom årsrapportene for 1997 fra alle de 17 distriktene i Hordaland, Sogn og Fjordane.¹²⁰ Det var også da betydelig med fiskeoppdrettsanlegg i dette området, men kun to av dyrevernnemndene nevnte inspeksjoner av fiskeoppdretts- eller slakteanlegg i sin årsrapport. Nemndene hadde også den gang hjemmel til å inspisere oppdrettsanlegg, men denne virket å være lite i bruk. Frøslie stilte også spørsmål om det ikke burde finnes personer med praktisk erfaring fra fiskeoppdrett i kystens dyrevernnemnder, da den da gjeldene dyrevernlov § 23¹²¹ satte krav til at dyrevernnemndenes medlemmer bør ha «*praktisk skjøn på dyrehald og dyrestell*».

Det vanlige er altså fortsatt at dyrevernnemndene ikke benyttes ved tilsyn i fiskeoppdrett, men det finnes unntak. Mattilsynet, region Rogaland og Agder har opprettet en dyrevernnemnd i Midt-Rogaland som kun skal jobbe med akvakultur. I intervjuet informerer Erling Bleie, som også er Mattilsynets kontaktperson for denne nemnda, om at det er mange situasjoner hvor regelverket om fiskevelferd er slik utformet at det må utøves et skjønn, og at det mange ganger er riktig å benytte dyrevernnemndenes lekmansskjønn. Han så tidligere at den tradisjonelle dyrevernnemnda ikke ble brukt i fiskeoppdrettsnæringen fordi medlemmene følte de hadde lite kompetanse på dette området. De kunne også bli dårlig mottatt på fiskeoppdrettsanleggene da næringen mente det kunne føre til ufornuftige vedtak når medlemmene ikke hadde god nok kunnskap. Bleie mener dette også kan være grunn til at nemndene ikke brukes til fiskeoppdrett rundt omkring i landet. Erfaringen med «fiskevernemnda» er så langt god, og av saker de har jobbet med er fisk med utvendig sår og fisk

¹¹⁹ Instruks for dyrevernnemndene, 15.06.2013

¹²⁰ Frøslie (1999) s. 4 og 5.

¹²¹ Dyrevernloven (1974)

som er skadet pga. virussykdommen PD. Ettersom det kun er i dette området det er en slik fiskevernnemnd, er det lagt vekt på at nemnda i første omgang ikke skal ha en svært aktiv rolle da dette kan føre til forskjellsbehandling mellom oppdretterne i dette området og resten av landet som ikke har slik nemnd. Bleie håper erfaringen fra arbeidet de gjør kan benyttes som en mal for resten av landet.

7.1.1 Tilsynsmyndighetens arbeidsmåte og virkemidler.

Jeg tar her opp Mattilsynets arbeidsmåter, og de ulike virkemidlene de har til rådighet i arbeidet med å sikre oppdrettslaksens vern mot unødige belastninger og påkjenninger. Informasjon til dette kapittelet er hovedsakelig hentet fra Mattilsynets virkemiddelveileder¹²², Riksrevisjonens gjennomgang av Mattilsynet i 2011¹²³ og fra intervju med jurist Mona Holm-Ross i Mattilsynet. I min spørreundersøkelse uttrykte 62,2 % av respondentene at de mener at Mattilsynets har gode virkemidler i forhold til å følge opp brudd på regler om fiskevelferd (summen av de som svarte grad 4 – 6 på spørsmål nummer tre).

7.1.1.1 Tilsynsmyndighetens arbeidsmåte

Mattilsynets distriktskontor fører tilsyn med aktører innenfor fiskeoppdrettsnæringen som omfattes av regelverket som er referert i kap 6. Etter dyrevelfersloven § 18 skal Mattilsynet ha *«uhindret adgang til sted eller lokale der det er grunn til å tro at det holdes dyr eller foregår annen aktivitet omfattet av loven.»* Dersom det ikke gis slik uhindret adgang kan de likevel ta seg inn med politiets bistand.

I 2012 gjennomførte Mattilsynet 3.238 tilsyn med akvakulturnæringen, en økning på ca. 10 % fra året før¹²⁴. Dette kan være tilsyn med settefiskprodusenter, matfiskprodusenter, båter og biler som transporterer levende fisk, fiskeslakterier mv, og det skal gjennomføres både revisjoner og varslede og uanmeldte tilsyn.¹²⁵ Det gjennomføres relativt få uanmeldte tilsyn med oppdrettsnæringen da inspektørene som regel er avhengig av å bli fraktet til fiskean-

¹²² Mattilsynets virkemiddelveileder, 28.8.2013

¹²³ Riksrevisjonen, Dokument 3:8 (2011-2012)

¹²⁴ Årsrapport Mattilsynet 2012

¹²⁵ Riksrevisjonen, Dokument 3:9 (2011–2012) s. 41

legget i virksomhetens båt, og derfor trenger å avtale oppmøtetidspunkt. Dette behøver ikke være noe problem da det er vanskelig å gjøre store endringer med fiskevelferden i anlegg for å skjule eventuelle mangler før tilsynet gjennomføres¹²⁶.

Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet i 2011¹²⁷ viste at det er etablert et system for risikobasert tilsyn, og at tilsynsrapporter er blitt mer like når det gjelder hjemmelsgrunnlag og struktur. Men undersøkelsen viste også at det er vesentlig variasjon i distrikts- og regionkontorenes vedtak i like tilsyns-, godkjennings- og klagesaker. Kontorene vurderte sakenes alvorlighetsgrad svært forskjellig, og at de vurderte omfang og styrke i sanksjonene ulikt. Prinsippet om likebehandling anses som svært viktig i offentlig forvaltning, og det blir i undersøkelsen vurdert som uheldig at det er store variasjoner i virksomhetens behandling av like saker. Det uttales videre at forskjellen i vedtak i saksbehandlingen av like saker øker risikoen for at Mattilsynet unnlater å iverksette tiltak som er nødvendige av helsemessige eller dyrevelferdsmessige årsaker. I Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksnæringen viser et flertall av Mattilsynets distriktskontorer at de ikke i tilstrekkelig grad benytter tilgjengelige virkemidler for å sikre god fiskehelse og god fiskevelferd. Likeledes at de kan bli bedre til å bruke tilstrekkelig strenge reaksjoner på gjentatte brudd på regelverket. Det viser seg å være enklere å bruke virkemidler som ikke forplikter Mattilsynet, f.eks. påpekning av plikt som omtales i neste kapittel¹²⁸. Dette er også et funn i Mattilsynets nasjonale tilsynsprosjekt «Prosjekt Hvitfisk 2013», hvor det beskrives: *«Det er viktig at Mattilsynet satser på kurs som gir inspektørene jevnlig faglig påfyll og kunnskap om regelverk og virkemiddelbruk. Faglig innsikt, kunnskap og forståelse er viktig når inspektører skal bruke virkemidler overfor virksomhetene. En faglig trygg inspektør vil lettere bruke de virkemidlene som er nødvendig. Erfaringen vår fra prosjektperioden tilsier at vi ikke alltid tør bruke de strengeste virkemidlene, som for eksempel stenging når det er påkrevd. I noen tilfeller har det vist seg at virksomheter som har fått varsel om vedtak, i stedet burde vært*

¹²⁶ Ibid. s. 103

¹²⁷ Riksrevisjonen, Dokument 3:8 (2011-2012) s. 8

¹²⁸ Riksrevisjonen, Dokument 3:9 (2011-2012) s. 103

stengt.»¹²⁹ I intervjuene sier både Mona Holm-Ross og Aud Skrudland i Mattilsynet at de har det samme inntrykket, selv om det er sett en bedring etter at det ble satt fokus på dette. Skrudland sier også det har vært økt fokus på å få mer enhetlig tilsyn de siste to årene. Holm-Ross mener at det også har vært en misforstått bruk av opptrappende virkemidler, hvor mange har ment at en må starte med de svakeste virkemidlene først, i stede for å bruke strenge virkemidler med en gang når det har vært alvorlige saker. Hun nevner også at det er en utfordring med rolleforståelsen hos tilsynsmedarbeider, hvor det kan være tøft å fatte upopulære avgjørelser som får stor økonomisk betydning. Dette kan nok spesielt gjelde i forhold til fiskebedrifter og dyrehold.

Det har også kommet kritikk mot at Mattilsynet er underlagt Landbruksdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet som er næringsdepartementer. Ellefsen (2013) omtaler dette i sin bok «Med lov til å pine»¹³⁰, hvor han skriver «*Dagens landbruks- og matpolitikk forutsetter og aksepterer at produksjonsdyrene utsettes for påkjenninger og belastninger når det tjener denne politikken*». Videre beskriver han at Mattilsynets dyrevelferdstilsyn er underlagt store begrensninger på hva de kan gjøre for at dette ikke skal komme i konflikt med næringsdepartementenes formål om å stimulere til økt næringsvirksomhet. I forhold til dyrevern har dette vært mye debattert i media, og dyrevernorganisasjoner og andre har uttrykt bekymring med at tilsynet er underlagt slike næringsdepartementer som har som sin hoved-oppgave å støtte landbruksnæringen og havbruksnæringen (ibid.).

7.1.1.2 Påpekning av lovbrudd

Finner tilsynsmyndigheten mangler i forhold til regelverket vil manglene bli påpekt. Er det bagatellmessige førstegangsovertredelser av tydelig regelverk kan resultatet være en påpekning av manglene, en advarsel. Dette er tilsynets mildeste form for reaksjon på regelverksbrudd. Som påpekt i forrige kapittel blir dette virkemiddelet i for stor grad brukt i stede for mer inngripende virkemidler.

¹²⁹ Mattilsynet, Sluttrapport Prosjekt Hvitfisk 2013

¹³⁰ Ellefsen (2013) s. 57

7.1.1.3 Vedtak om utbedringer / rettinger / pålegg

Er det derimot mer alvorlig brudd på regelverket eller det er gjentakelse av regelverksbrudd som er påpekt tidligere, vil det bli varslet vedtak om utbedring i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Dyrevelferdsloven § 30 første ledd er en generell hjemmel for Mattilsynet til å fatte enkeltvedtak for å håndheve loven og forskrifter hjemlet i loven. Det står der at Mattilsynet kan fatte «nødvendige enkeltvedtak». I forarbeidene til dyrevelferdsloven framgår at alle vedtak må være forholdsmessige og ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å ivareta lovens formål¹³¹. I intervju sier Mona Holm-Ross at dette i tillegg må forstås som en regelfestet mulighet for Mattilsynet til å foreta nødvendige prioriteringer av når det skal fattes vedtak.

Proporsjonalitets- eller forholdsmessighetsprinsippet innebærer at det ikke skal gripes inn i virksomhetenes rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som er nødvendig for at regelverket følges.

I utgangspunktet skal vedtak varsles skriftlig før det fattes. I noen tilfeller er det likevel behov for å fatte vedtak med en gang etter unntaket i forvaltningsloven § 16 tredje ledd. Slike hastevedtak kan fattes når det er viktig at vedtaket gjennomføres umiddelbart, og det er da viktig med en grundig begrunnelse for hvorfor det ikke var mulig med skriftlig forhåndsvarsel. Eksempler på saker hvor Mattilsynet har benyttet hastevedtak i forhold til fiskevelferd de senere år er bruk av uegnet utstyr til destruksjon av laks¹³², pålegg om opp- tak og avliving av fisk som har sårskader¹³³, manglende bedøving av kveite før slakting¹³⁴, manglende bedøving av laks før slakting¹³⁵ og torsk som ble kvalt på grunn av manglende vann i forbindelse med slakting¹³⁶. I intervju med Mona Holm-Ross oppgir hun at Mattilsynet nok kunne benyttet hastevedtak i noe større grad. Hun mener tilsynsmedarbeideren

¹³¹ Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 115

¹³² Mattilsynet, sak 2011/237348

¹³³ Mattilsynet, sak 2013/192209

¹³⁴ Mattilsynet, sak 2005/1638

¹³⁵ Mattilsynet, sak 2010/22679

¹³⁶ Mattilsynet, sak 2012/2367

noen ganger kan overvurdere tilsynsobjektet, og ha større tiltro til at forhold blir rettet opp enn det som viser seg å være reelt. Aud Skrudland bekrefter denne oppfatningen i sitt intervju. Hun mener regelverket er godt nok, og at Mattilsynet har et bredt utvalg av virkemidler, men spesielt det å fatte hastevedtak kan være tøft for tilsynsmedarbeiderne som ofte er på tilsyn alene. Innenfor lakseoppdrettsnæringen kan et hastevedtak om stopp i produksjon gi svært store konsekvenser for virksomheten, og det kan gi store økonomiske tap. Når det i tillegg er erfaring med at oppdrettsselskapene ofte benytter anerkjente advokatfirmaer for å fremme sine saker, kan det hende at en unnlater å benytte de sterkeste virkemidlene. Skrudland mener også at i mange saker blir arbeidsoperasjonene stoppet ved muntlig påpekning slik at det ikke trengs å fattes noe hastevedtak, og likeledes at den ansvarlige selv griper inn og stopper arbeidsoperasjoner når de blir gjort oppmerksomme på brudd på regelverket.

7.1.1.4 Tvangsmulkt

Viser det seg at den som Mattilsynet har fattet vedtak mot innen fastsatt frist ikke gjennomfører gitte pålegg, skal det benyttes opptrappende virkemidler. Et slikt opptrappende virkemiddel er å ilegge tvangsmulkt. Formålet med tvangsmulkt er å tvinge frem gjennomføring av et vedtak som er fattet. Målet med tvangsmulkt er ikke at tilsynsobjektet skal betale mulkten, men at vedtaket blir gjennomført. Dette er ikke å anse som straff, men som et administrativt tvangsmiddel for å presse frem gjennomføring av et vedtak innen en gitt frist. På samme måte som vedtak om pålegg som skal gjennomføres må også tvangsmulkt varsles først, jf. forvaltningsloven § 16. Fristen for gjennomføring må også være så lang at det er praktisk mulig å gjennomføre vedtaket før tvangsmulkten setter i gang. Det skal være mulig å unngå mulkt. Eksempel fra rettspraksis er en lagmannsrettsdom fra 2011¹³⁷, hvor retten kom frem til at Mattilsynets tvangsmulkt for manglende avlusing i oppdrettsanlegg måtte frafalles da det ikke var mulig å gjennomføre vedtaket innen fristen som var satt.

¹³⁷ Frostating lagmannsrett, LF-2011-43875 - RG-2011-1217

I hvilken grad vil tvangsmulkt ikke være et godt virkemiddel i alvorlige fiskevelferdssaker? Det skal ikke være mulig å betale seg fri fra god fiskevelferd. I alvorligere saker bør en derfor finne andre, mer egnede virkemidler, f.eks. vedtak om øyeblikkelig stopp i arbeidsprosessen. Tvangsmulkt vil nok være mer egnet i saker hvor en skal få gjennomført vedtak om forebygging av lidelse for fisken og for å få virksomheten til å legge frem etterspurt dokumentasjon.

Hovedregelen for Mattilsynet er at tvangsmulkten er løpende dagmulkt. Mulkten stopper når virksomheten skriftlig varsler om at vedtaket er gjennomført, og oftest er dette før tvangsmulkten har startet. Den andre varianten av tvangsmulkt er engangsmulkt. Denne kan være aktuelt når det er svært viktig at vedtaket blir gjennomført innen en bestemt frist. Ettersom tvangsmulkten skal fungere som et pressmiddel, må mulkten være så stor at den er effektiv uten at den er urimelig. Det er viktig at den er så stor at virksomheten ser at kostanden ved mulkten overskrider den gevinsten det vil ha å ikke gjennomføre vedtaket. Det skal ikke være en betaling for å få en dispensasjon fra regelverket. Sammenlignet med hold av landdyr er det svært store økonomiske verdier og fortjeneste i lakseoppdrettsnæringen, jf. kapittel 3. Et eksempel på dette er bruk av tvangsmulkt er hvor virksomhet etter flere vedtak fra Mattilsynet ikke hadde god nok gjennomføring av bedøving og avlaving av laks. Mattilsynet varslet da tvangsmulkt på kr 20.000,- per dag til forholdene var ordnet¹³⁸. Virksomheten rettet da manglene slik at det ikke ble aktuelt å effektivere tvangsmulkten. Varslet om tvangsmulkt virket da etter hensikten, og er et eksempel på at dette er et virkemiddel og ikke en bot.

7.1.1.5 Overtredelsesgebyr

Et annet virkemiddel i dyrevelferdsloven er overtredelsesgebyr¹³⁹. I henhold til denne kan Mattilsynet ilegge et overtredelsesgebyr for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, altså en forskrift eller enkeltvedtak. Gebyret skal

¹³⁸ Mattilsynet, sak 2013/819

¹³⁹ Dyrevelferdsloven § 34

stå i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Mattilsynet har vedtatt at denne gebyrhjemmelen ikke skal benyttes før det er utarbeidet forskrift om overtredelsesgebyr og veiledning om bruk er utarbeidet. Forskriftsutkastet har vært til høring, og forslaget etter høring ble oversendt til landbruks- og matdepartementet og fiskeri- og kystdepartementet den 26.06.13¹⁴⁰, men er så langt ikke avklart (11.11.13).

Sanksjonsutvalget har i sin utredning *Fra bot til bedring*¹⁴¹ definert overtredelsesgebyr som en administrativ sanksjon, som ilegges av et forvaltningsorgan som ved lov er tildelt kompetanse til å ilegge sanksjoner. Med sanksjon menes negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål. Et overtredelsesgebyr innebærer en plikt til å betale penger for å ha brutt en handlingsnorm, som følger av en lovregel, en forskrift eller et enkeltvedtak. I dyrevelferdslovens forarbeider¹⁴² beskrives overtredelsesgebyret som en administrativ sanksjon som har likhetstrekk med straff, men det gis her ingen nærmere vurderinger om en slik sanksjon kan komme i konflikt med Grunnloven¹⁴³ eller menneskerettsloven¹⁴⁴. Overtredelsesgebyret er ikke straff i straffelovens forstand, men er regnet som straff i henhold til menneskerettsloven. I sitt forskriftsutkast legger Mattilsynet anbefalingene fra sanksjonsutvalget til grunn. Ut i fra dette kan forvaltningsorganer ilegge mindre alvorlige sanksjoner når disse ikke er definert som straff etter intern rett. Sivilombudsmannen har likevel påpekt at i konkrete saker kan overtredelsesgebyr være straff i straffelovens forstand, og ett eksempel er overtredelsesgebyr etter akvakulturloven¹⁴⁵.

Et formål med Mattilsynets forskrift om overtredelsesgebyr er å innskrenke forvaltnings-skjønnets og å gi tilsynsobjektene bedre forutsigbarhet om hvilke overtredelser som kan

¹⁴⁰ Mattilsynet, sak 2010/62189-39

¹⁴¹ NOU 2003:15, s 169

¹⁴² Ot.prp. nr 15 (2008-2009) s. 116

¹⁴³ Grunnloven § 96

¹⁴⁴ LOV-1999-05-21-30, menneskerettsloven

¹⁴⁵ Sivilombudsmannen, sak 2008/2349

medføre ileggelse av slik gebyr.¹⁴⁶ Mattilsynet mener at forskrift om overtredelsesgebyr bør omfatte overtredelser som vanligvis påfører dyr unødige påkjenning og belastning eller stor risiko for dette. De sakene som Mattilsynet vanligvis ikke vil anmelde til påtalemyndighetene kan det være egnet å bruke overtredelsesgebyr på. På grunn av forbudet mot dobbelstraff i menneskerettsloven må Mattilsynet foreta et valg; enten å anmelde til påtalemyndigheten eller selv ilegge et overtredelsesgebyr til lovbryster.

Riksrevisjonens undersøkelse viser til at både Mattilsynet sentralt og lokalt mener at deres tvangshjemler ved avdekking av regelbrudd er mangelfulle da det ennå ikke er mulighet for å vedta overtredelsesgebyr. Som vist over har Mattilsynet et bredt spekter av virkemidler, men disse er kun for å sikre fremtidig regelverksetterlevelse, mens overtredelsesgebyr vil kunne bli brukt mot allerede foretatte regelbrudd. Ved overtredelse av regelverket i mindre alvorlige saker blir anmeldelse for krevende og utfallet for uvisst, og mangel på reaksjon fra tilsynet kan over tid undergrave overholdelse av regelverket¹⁴⁷. I min spørreundersøkelse svarte 69,2 % av respondentene at det i stor grad ville være positivt for arbeidet med å bedre fiskevelferden hvis de fikk dette virkemiddelet (summen av de som svarte grad 5 og 6 på spørsmål nummer 4, når «vet ikke» holdes utenfor).

7.1.1.6 Politianmeldelse

Politianmeldelse er et alvorlig virkemiddel, og det kan oppleves ekstra belastende når det er en offentlig myndighet som står for anmeldelsen. En definisjon på straff innen norsk rett er *«et onde som staten påfører en lovovertreder på grunn av lovovertrедelsen i den hensikt at det skal føles som et onde»*¹⁴⁸. I saker som går på fiskevelferd vil det nok være den allmennpreventive effekten av straff som kan ha størst betydning, selv om også den individualpreventive effekten kan gjøre seg gjeldene. Ved at straff har en slik effekt vil den også

¹⁴⁶ Mattilsynet, høring av forslag til forskrift om overtredelsesgebyr, 2010/62189

¹⁴⁷ Riksrevisjonen. Dokument 3:9 (2011–2012) s. 102

¹⁴⁸ NOU 2008:15 s. 21

fungere som et virkemiddel ved at den bidrar til at virksomhetene i større grad følger regelverket om fiskevelferd.

For å kunne straffes må det foreligge forsett eller uaktsomhet. Etter dyrevelferdsloven¹⁴⁹ stilles det som vilkår at en uaktsom handling må være «grov» for at den skal være straffbar. Selve virksomheten kan også straffes dersom en eller flere ansatte har gjennomført lovbruddet¹⁵⁰. Et eksempel fra rettspraksis, som gjaldt rømming av fisk, er dom fra Fosen Tingrett¹⁵¹ i 2012 hvor et oppdrettsselskap fikk foretaksstraff som bot på kr 2.000.000,-. Slik foretaksstraff kan også gis selv om en ikke kan identifisere den eller de ansatte som har gjennomført lovbruddet.

I intervjuet med Mona Holm-Ross sier hun at det erfaringsmessig ikke er uvanlig at det er manglende kunnskap om dyrevelferd generelt, og fiskevelferd spesielt, hos påtalemyndighetene, og det er derfor viktig at Mattilsynet utreder og begrunner både de faktiske forhold og det rettslige grunnlaget godt. Generelt sett er det kun grove lovovertridelser som blir anmeldt av Mattilsynet. En ser da på konsekvensene, eller de mulige konsekvensene, i forhold til fiskevelferden, om lovbruddet var et uhell eller om tilsynsobjektet har utvist forsett eller uaktsomhet og om lovovertreder har hatt store økonomiske fordeler av lovbruddet. I en sak som skal politianmeldes bør både fakta og rettsanvendelse være klare og tydelige. I forhold til dobbelstraff som omtalt i forrige kapittel bør en heller ikke politianmelde saker hvor det også er benyttet administrativ sanksjon med overtredelsesgebyr. En må da foreta et valg om hvilket virkemiddel som skal brukes.

Mona Holm-Ross oppgir at de fleste sakene Mattilsynet politianmelder gjelder velferd for landdyr, men det er få saker som gjelder fiskevelferd. Et eksempel er en sak hvor Mattilsynet anmeldte en torskeoppdretter for manglende foring og stell i 2006.¹⁵² Tiltalte ble her frikjent for de alvorligste tiltalepunktene. Aktor hadde fremmet krav om rettighetstap

¹⁴⁹ Dyrevelferdsloven § 37

¹⁵⁰ LOV 1902-22-05-10, straffeloven, § 48a

¹⁵¹ Fosen tingrett, TFOSN-2012-27457

¹⁵² Øst-Finnmark tingrett, TOSFI-2007-114601

da Mattilsynet hadde krevd dette, men retten fant ikke at dette vilkåret var oppfylt, og domfelte fikk en bot på kr 5000,-. Under straffeutmålingen er det påpekt at «*Det finnes ingen publisert rettspraksis som gjelder straffesaker etter dyrevernloven mot innehaver av oppdrettsfisk.*»

7.2 Prosjekter og tilsynskampanjer for bedring av fiskevelferd i Mattilsynet

Mattilsynet har de senere årene gjennomført tilsynskampanjer og prosjekter som skal bidra til å fremme fiskevelferden i lakseoppdrett. Tre av disse er omtalt nedenfor.

7.2.1 Prosjekt overlevelse fisk - Mattilsynet¹⁵³

Med bakgrunn i en risikokartlegging foretatt av Mattilsynet i Trøndelag og Møre og Romsdal (TMR) der dødelighet hos oppdrettsfisk ble prioritert høyt, ble det besluttet å gjennomføre et prosjekt, ”Prosjekt overlevelse fisk” (POF). Rapporten fra dette ble lagt frem 31.10.2011. Målsettingen var et ønske om å bedre fiskehelse og fiskevelferd ved at fiske-dødeligheten i oppdrettsnæringen skal gå ned på sikt. For å få til dette var det nødvendig å kartlegge dødeligheten og årsakene til dødelighet.

Driftslederne på alle de 61 matfisklokalitetene i sjø i regionen besvarte spørreskjema. Av 65,6 millioner fisk som ble satt i sjøen ble 55,1 millioner av disse slaktet. Altså var 10,6 millioner individer (16.1 %) døde etter utsett og før slakt, dette er noe lavere enn landsgjennomsnittet som var 22 % døde i 2008. Rapporten viser at kun 23,5 % av dødeligheten var forårsaket av smittsomme sykdommer i sjøfasen. Håndtering og uhell var årsak til mer enn 30 % av dødeligheten. En konklusjon fra prosjektet var at hvis oppdrettsnæringen har økt fokus på dette vil slik dødelighet reduseres kraftig, noe som da også vil bidra til å bedre fiskevelferden. Resultatene fra prosjektet ble sett på som så viktige at det ble besluttet å videreføre arbeidet i et landsomfattende prosjekt.

¹⁵³ Mattilsynet.no: Prosjekt overlevelse fisk 2011

7.2.2 Prosjekt tap av laksefisk i sjø¹⁵⁴

Dette prosjektet bygger på Prosjekt overlevelse fisk, og er et nasjonalt prosjekt som kartlegger svinn i oppdrettsmerdene. Det skal samles inn data fra nær 470 lokaliteter langs hele kysten fra Arendal til Kirkenes, fordelt på 30 av Mattilsynets distrikter. Prosjektet omfatter all laks og regnbueørret som ble satt i sjøen høsten 2010 og i hele 2011. I innledningen av prosjektet er det beskrevet at sykdom og dødelighet av laks og regnbueørret er en stor økonomisk og velferdsmessig utfordring, som både Mattilsynet, oppdrettsnæringen selv, markedsaktører, konsumenter og en rekke organisasjoner er fokusert på. Videre beskrives det at kunnskap om hvorfor oppdrettsfisk dør i sjøfasen gir grunnlag for forbedringer av dyrevelferd, omdømmet til næringen, arbeidsmengde på lokaliteten og følgelig på det bedriftsøkonomiske resultatet i bedriften. Prosjektet er finansiert av Fiskeri og Havbruksnæringens Forskingsfond (FHF), og det administreres av Mattilsynets Regionkontor for Trøndelag og Møre og Romsdal. Resultater vil presenteres i slutten av 2013.

7.2.3 Nasjonal tilsynskampanje settefisk 2013-2014¹⁵⁵

Målet med Nasjonal tilsynskampanje settefisk er å heve standarden i settefiskanleggene. Det beskrives at vannkvalitet i settefiskanlegg er avgjørende for fiskevelferden og kvaliteten på smolten som produseres. Kampanjen skal gjennomføres i ferskvannsanlegg med laks eller regnbueørret, og det skal føres tilsyn med anleggenes håndtering og oppfølging av vannmiljø med tanke på fiskehelse og fiskevelferd i den daglige driften.

I løpet av de siste ti årene har settefiskproduksjonen av laks og regnbueørret nesten blitt doblet mens antallet settefiskanlegg er redusert. Intensiteten i settefiskproduksjonen har med andre ord økt kraftig, samtidig med at vannforbruket per produsert settefisk er vesentlig redusert. Produksjonsøkningen har blant annet skjedd ved tilsetning av oksygen i vannet. I de senere årene har det også vært økt bruk av resirkulering av vann. Vannkvalitet i settefiskanlegg er avgjørende for fiskevelferden og kvaliteten på smolten som produseres. Den

¹⁵⁴ Mattilsynet.no: Prosjekt tap av laksefisk i sjø 2013

¹⁵⁵ Mattilsynet.no: Nasjonal tilsynskampanje settefisk 2013-2014

intensive driften i yngel- og settefiskfasen kan føre til at smolten blir mindre robust og mer utsatt for sykdommer og misdannelser i sjøfasen.

7.3 Hvordan ivaretas fiskevelferden av fiskehelsepersonell

Akvakulturdriftsforskriften¹⁵⁶ stiller krav til oppdrettsselskapene om at de må sørge for at det gjennomføres jevnlig helsekontroll av veterinær eller fiskehelsebiolog. Det er altså krav om å sørge for fiskehelsetilsyn uavhengig av de offentlige tilsynene som Mattilsynets ansatte gjennomfører. Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell¹⁵⁷ (dyrehelsepersonelloven) har som formål «å bidra til at dyrehelsepersonell utøver forsvarlig virksomhet og dermed bidrar til god dyrehelse, forsvarlig dyrevern, trygg mat og ivaretagelse av miljøhensyn», jf § 1. Kapittel 3 i dyrehelsepersonelloven regulerer dyrehelsepersonells plikter og rettigheter, og i § 12 står det at dyrehelsepersonells plikter innen sitt fagområde er å arbeide for velferd og sunnhet hos dyr. Videre står det i § 13 at dyrehelsepersonell har plikt til å utøve sin virksomhet på en faglig forsvarlig måte. Etter forskrift om delegering til Mattilsynet etter veterinærloven¹⁵⁸ er det Mattilsynet som har myndighet til å føre tilsyn med og fatte vedtak mot dyrehelsepersonell.

I praksis er det i all hovedsak to utdanningsgrupper som jobber innen oppdrettsnæringen som er omfattet av dyrehelsepersonelloven; veterinærer og fiskehelsebiologer. Disse kan være selvstendig næringsdrivende som jobber med oppdrettsfisk (privatpraktiserende veterinærer), ansatt i fiskehelsetjenester eller ansatt direkte i oppdrettsselskapene¹⁵⁹. Trygve Poppe, som selv er veterinær, skriver om veterinærens integritet i jubileumsboken til Den norske veterinærforening 125 år¹⁶⁰. Han belyser her problemstillingen om veterinærens integritet i forholdet til dyrehelsepersonelloven og fiskevelferden når veterinærer selv er økonomisk avhengig av den næringen som driver fiskeoppdrett. Dette kan også overføres

¹⁵⁶ FOR 2008-06-17-822, akvakulturdriftsforskriften §§ 13 og 14

¹⁵⁷ LOV 2001-06-15-75, dyrehelsepersonelloven

¹⁵⁸ FOR 2004-01-16-219, delegering til Mattilsynet etter veterinærloven

¹⁵⁹ Østvik (2005) s 336

¹⁶⁰ Poppe (2013) s. 206

til andre yrkesgrupper som omfattes av dyrehelsepersonelloven, som f.eks. fiskehelsebiologer.

Han skriver på side 212: *«I hvilken grad har veterinærene maktet å sette sitt stempel på og markere sine holdninger til dyr og dyrevelferd i oppdrettsnæringen slik dens struktur har utviklet seg? Har vi vært flinke nok til å si ifra om kritikkverdige forhold i næringen, eller har vi unngått slike konfrontasjoner under dekke av at «vi mangler kunnskap», «dette har vi ikke mulighet for å gjøre noe med». Det er lett å være festbrems i en næring som skaper mange arbeidsplasser i grisgrendte strøk og som gir landet store eksportinntekter.»*

Som vist i kapittel 4.3 skrev også Poppe om fisk og dyrevern i 1984, og mange trakk nok på smilebåndet den gang (ibid.). Hans inntrykk i dag er fortsatt at veterinærene i liten grad er fremme i den offentlige debatten når det gjelder fiskevelferden, og han etterlyser et økt engasjement på dette området. I massemedia stilles det spørsmål om integriteten til veterinærene når båndene til arbeidsgiver og veterinær blir for tette. En kompliserende faktor i forhold til veterinærenes etiske ansvar overfor dyr kan være frykten for å miste gunstige kontrakter om helsetjenester (ibid.). Poppe avslutter avsnittet i artikkelen med: *«Har vi skreket ut høyt nok og laget nok bråk, eller har vi gått stille i dørene av hensyn til vår egen arbeidsplass og for ikke å være «sand i maskineriet» for en stor og viktig næring?»*

7.4 Røkternes ivaretagelse av fiskevelferden

Oppdrettsfisken vil ha et vern ved at de som eier og røkter dem etterlever de materielle rettsreglene som omhandler fiskevelferd. Dette forutsetter at de som har ansvaret for fisken faktisk kjenner til regelverket som skal verne fisken og at dette etterleves i praksis. Veiledning i regelverk er her svært viktig. Slik veiledning foregår både i regi av det offentlige og igjennom næringen selv. Veiledning i regi av det offentlige er det hovedsakelig Mattilsynet som står for, i form av veiledning på tilsyn og via nettsider og media. Næringsorganisasjonene veileder i form av kurs, møter og via media. Veiledning via media foregår hovedsakelig i media som har oppdrettsnæringen som sitt spesialfelt, eksempelvis bladet Norsk fiskeoppdrett og nettstedene www.kyst.no og www.intrafish.no. I hvilken grad de som steller fisken av eget tiltak vil følge de materielle reglene de kjenner til, vil være avhengig av hvor stor forståelse de har for fiskens velferd, hvorvidt det er økonomiske interesser som

berøres og i hvor stor grad ledelsen i virksomhetene gjør det mulig å ta hensyn til fiskevelferden. Som tidligere nevnt har fisken lav bambi-faktor og i oppdrettsnota er det ikke mulig å se hver enkelt fisk. I artikkelen «Fiskehelsearbeid i norsk oppdrettsnæring»¹⁶¹ beskrives det at holdninger til fiskevelferd bygges over tid, og holdninger stimuleres med kunnskap. Derfor er det viktig at dette gjentas i kommunikasjon med de som har ansvaret for fisken (ibid.).

I intervjuet med Trygve Poppe sier han at mange av holdningene vi har til fisk har vi fra den tid da fiskerne «*øste opp sild og brisling fra havet og førte fisken over i lastebåter på samme måte som en lastet grus og sand*». Men han har sett tydelige holdningsendringer de siste 10 år, hvor de som steller fisken får mer og mer fokus på fiskevelferd. Han mener at forskriftskrav om regelmessige kurs i fiskevelferd har stor betydning. Disse kursene øker forståelsen for at oppdrettsfisken er biologiske vesener. Dette vil være med å bedre velferden, bedre fiskehelsen og da også bidra til enda bedre økonomi. Han håper og tror at fokuset på velferd for oppdrettsfisk gradvis vil smitte over på vår holdning til velferd for villfisk, men at dette nok vil ta lang tid. Også Skrudland og Bleie sier i intervju at de har inntrykk av at holdningene til fiskevelferd har bedret seg mye de siste 10 årene, men at det fortsatt er mye å ta tak i.

8 OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Det er i oppgaven argumentert for at den eneste form for rettsvern oppdrettsfisk har er den beskyttelse dyrevelferdsloven gir mot *unødige* påkjenninger og belastninger. Oppdrettsnæringen er et industrielt dyrehold slik mesteparten av husdyrholdet i Norge i dag er, og den er også en viktig eksportnæring med store samfunnsmessige økonomiske interesser. Et slikt næringsstyrt dyrehold er nok uforenelig med å gi dyrene rettigheter som blant annet rett til liv og til et liv i samsvar med artsspesifikke behov og interesser og uten lidelse. Forslag om å tilkjenne dyrene rettigheter og status som selvstendige rettssubjekter ble da også avvist av myndighetene i forbindelse med utformingen av dyrevelferdsloven av 2009.

¹⁶¹ Østvik (2005) s. 337

I og med at det i dyrevelferdsloven er tatt med begrepet «*unødige*» vil oppdrettsfiskens vern være en avveining mellom fiskens og samfunnets interesser. Selv om det er store uenigheter mellom ulike aktører om hva som er god velferd for fisken, godtar samfunnet i dag at laksen holdes stengt inne i kar eller merder selv om dette bryter med prinsippet om at dyr skal ha frihet til å utøve normal adferd.

Det er vist at oppdrettsfisk i henhold til dyrevelferdsloven har krav på samme vern mot unødige påkjenninger og lidelser som andre dyr. Det er et rikt forskriftsregelverk som bidrar med å sikre lovens mål og intensjoner, men i flere av forskriftene er det i stede for spesifikke krav, stilt funksjonelle krav ut i fra tanken om at næringen selv skal finne løsningene som skal sikre god fiskehelse og fiskevelferd. En ulempe med regelverk som er slik utformet er at det kan bli mange skjønnsmessige vurderinger, noe som gjør tilsynsarbeidet komplisert og mindre enhetlig.

Tidligere syn om at fisk ikke kan føle smerte og fiskens lave «bambi-effekt» har gjort arbeidet med å gi den samme beskyttelse som andre dyr vanskeligere. På grunn av holdninger som fortsatt henger igjen er det behov for mer kunnskapsformidling og holdningsskapende arbeid i forhold til fiskens krav på beskyttelse enn for andre dyreslag. Det at en har regler som skal beskytte fisken, og at disse håndheves av myndighetene vil også være med på å skape holdninger i samfunnet.

Krav om dokumentert kompetanse for de som steller oppdrettsfisken er positivt, men det bør også stilles krav om at beslutningstakere i næringen skal ha et minimum av kompetanse om hva som er god fiskevelferd, slik at de kan ha forutsetninger for å ivareta sitt ansvar på dette området.

Sammenholdt med forholdene for 30 år siden som vist i kapittel 4.3, har det skjedd fremskritt og forbedringer i forhold til fiskevelferden, men mye står igjen. Det er fortsatt stor mangel på kunnskap om oppdrettslaksens behov, og vitenskapelig forskning på fiskevelferd vil fortsatt være svært viktig. Det trengs også bedre redskaper og metoder for å måle og forbedre velferd for fisk i oppdrett.

Som vist i kapittel 6 finnes det mange materielle rettsregler som er ment å sikre fiskevelferden, og det vises flere eksempler på at disse ikke blir fulgt godt nok opp i praksis slik at fisken blir utsatt for unødige påkjenning og belastninger.

En kan da stille spørsmål om hvorfor dette skjer. Det er sett at fiskevelferden lett blir prioritert ned hvis det er andre mål som anses som viktigere, det være seg økonomisk overskudd eller miljøhensyn. Lakseoppdrettsnæringen representerer enorme verdier, og virksomhetene har store økonomiske overskudd slik at det finnes midler for å ordne opp i problemer som oppstår. Det er vist at deler av næringen har tatt fatt i utfordringen med for høy dødelighet, og at dette raskt har gitt resultater. Videre er det uttalt fra mine informanter at næringen har vist at den er god til å løse problemer som oppstår, men hvis dette arbeidet ikke direkte gir bedre økonomi må det til et press fra utenfor næringen for at det tas tak i problemene.

I kapittel 5 er det vist at vurdering av fiskevelferd i svært liten grad er omtalt i offentlige utredninger og rapporter om havbruksnæringen, og det er stilt spørsmål ved om fiskehelsepersonell som jobber i næringen har vært og er gode nok til å si i fra om for dårlige fiskevelferdsmessige forhold. Det er påpekt at Mattilsynet som tilsynsmyndighet ikke er tøff nok i sin virkemiddelbruk når det oppdages brudd på regelverk om fiskevelferd, og det er vist til kritikk om at Mattilsynet er underlagt næringsdepartementer som også har som sin oppgave å støtte næringen.

Hvis en skal følge dyrevelferdslovens intensjoner og ta fiskevelferd på alvor i oppdrettsnæringen må både tilsynsmyndigheten bli tydeligere i forhold til brudd på regelverket, og fiskehelsepersonell må tydeligere fronte fiskevelferden. I henhold til dyrevelferdsloven har likevel oppdrettsnæringen hovedansvaret, og den må i mye større grad på eget initiativ behandle fisken ut fra at den i dyrevelferdsloven er tilkjent egenverdi og ut i fra kunnskap om fiskens smertefølelse.

9 LITTERATURLISTE

Lover

- 1814 Grunnloven av 17. mai 1814
- 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr 10
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. feb. 1967
- 1974 Lov om dyrevern (dyrevernloven) av 20. desember 1974 nr 73. OPPHEVET
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
(menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr 30
- 2001 Lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven) av
15. juli 2001 nr 75
- 2003 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) av 19. desember 2003
nr 124
- 2005 Lov om akvakultur (akvakulturloven) av 17. juni 2005 nr 79
- 2009 Lov om dyrevelferd (dyrevelferdsloven) av 19. juni 2009 nr 97

Forarbeider og etterarbeider

- | | |
|-----------------------------|---|
| Ot.prp. nr.27 (1973-1974) | Lov om dyrevern |
| Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) | Om lov om akvakultur (akvakulturloven) |
| Ot.prp. nr.15 (2008-2009) | Om lov om dyrevelferd |
| St.meld. nr 12 (2002-2003) | Om dyrehold og dyrevelferd |
| Meld.St. nr. 22 (2012-2013) | Verdens fremste sjømatnasjon |
| Innst.S. nr 226 (2002-2003) | Innstilling fra næringskomiteen om dyrehold og dyrevelferd |
| NOU 1999:9 | Til laks åt alle kan ingen gjera? |
| NOU 2003:15 | Fra bot til bedring |
| NOU 2008:15 | Barn og straff |

Forskrifter

FOR-1995-12-04-951: Forskrift om stans i fôring av matfisk av laks. OPPHEVET

FOR 2004-01-16-219: Delegering av myndighet til Mattilsynet etter lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell

FOR-2004-04-22-665: Forskrift om hold av storfe

FOR-2005-02-18-160: Forskrift om velferd for småfe

FOR-2005-06-02-505: Forskrift om hestevelferd

FOR-2006-10-30-1250: Forskrift om slakterier og tilvirkingsanlegg for akvakulturdyr

FOR 2008-06-17-819: Forskrift om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr

FOR-2008-06-17-822: Forskrift om drift av akvakulturanlegg

FOR 2008-06-17-823: Forskrift om omsetning av akvakulturdyr og produkter av akvakulturdyr, forebygging og bekjempelse av smittsomme sykdommer hos akvatiske dyr

FOR 2010-11-11-1458: Forskrift om etablering og drift av karanteneanlegg for akvakulturdyr

FOR-2011-03-17-296: Forskrift om hold av pelsdyr

FOR 2012-02-08-139: Forskrift om næringsmessig transport av dyr

FOR 2013-01-13-60: Forskrift om avlivning av dyr

FOR 2013-06-28 nr 844: Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer

Merknader til forskrifter, instruks:

Merknader til forskrift 17. juni 2008 nr 822 (akvakulturdriftsforskriften)

www.mattilsynet.no [Sitert 19. oktober 2013]

Retningslinje til behandling av søknader etter forskrift om smittsomme sykdommer, akvatiske dyr. Mattilsynet sak 2012/111237.

Mattilsynets kommentarer til forskriftsbestemmelser i forskrift om slakterier mv. for akvakulturdyr. www.mattilsynet.no [Sitert 19. oktober 2013]

Mattilsynet, Instruks for dyrevernnemndene, fastsatt 15.6.2013. Sak 2009/168744-115

Mattilsynets virkemiddelveileder, sist endret 28.8.2013, Sak 2013/140993-1

Rettspraksis

Rt 2006 1105

LF-2011-43875 - RG-2011-1217 (Frostating)

TOSFI-2007-114601 (Øst-Finnmark tingrett)

TFOSN-2012-27457 (Fosen tingrett)

Internasjonal rett / EU-rett

Europarådet - Recommendation concerning farmed fish av 5. desember 2005

R.direktiv 2006/88/EF. Direktiv av 2006/88/EF av 24. oktober 2006 Fiskehelsedirektivet.

Forordning (EF) nr. 1/2005 av 22. desember 2004 om vern av dyr under transport og tilknyttede aktiviteter og om endring av direktiv 64/432/EØF og direktiv 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97

Forordning (EF) nr. 1099/2009 om beskyttelse av dyr på tidspunktet for slakting eller avlivning

EFSA: Vitenskapelig rapport vedrørende bedøving og slakting av dyr

<http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/ahaw040707.htm> [Sitert 21. september 2013]

Litteratur

Boe, Erik. *Innføring i juss – Juridisk tenkning og rettskildelære*, Oslo, 1996.

Boe, Erik. *Grunnleggende juridisk metode*, 2. utgave, Oslo, 2010.

Brambell, F.W. Rogers (Chairman): *Report of the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems*. London, 1965

Ellefsen, Rune. *Ny dyrevelferdslov: Beskyttes dyr eller næring?* Masteroppgave i rettssociologi, Institutt for kriminologi og rettssociologi, Universitetet i Oslo, 2009

Ellefsen, Rune. *Med lov til å pine. Om bruk og beskyttelse av dyr*. Oslo, 2013.

Hammer, Hans Ulrik. *Fiskeoppdrettsnæringa på Hitra. I fremste rekke i 40 år*. Hitra, 2000.

Kleveland, Live. *Livet, smerten og friheten. Sikres dyrs interesser av dyrevelferdsloven og forvaltningen?* I: Sollund, Tønnessen, Larsen (red): *Hvem er villest i landet her?* Oslo, 2013, s. 289-306.

Kristiansen, Tore. *Historien om laksen – fra elvas konge til Norges viktigste husdyr*. I: Sol-lund, Tønnessen, Larsen (red): Hvem er vildest i landet her? Oslo, 2013, s. 121-140.

Larsen, Guri. *Dyrevern eller samfunnsvern? Dyremishandling som lovbrudd og lovlydig handling*. Oslo, 2003

Nesje, Marit. *Dyrs rettsvern*. Masteroppgave i rettsvitenskap, Institutt for rettsvitenskap, Universitetet i Oslo, 2008

Poppe, Trygve, *Veterinære bidrag til utviklingen av norsk akvakultur*. I: Veterinæren. Yrke – organisasjon – samfunn. Den norske veterinærforening 125 år. Oslo, 2013, s. 206 - 213

Steinevik, Inger Helene og Cecilie M. Mejdell. *Dyrevelferdsloven Kommentarutgave*. Oslo, 2011.

Artikler

Broom, D.M. *Indicators of poor welfare*. I: British Veterinary Journal. Årg.142 (1986), s. 524.

Frøslie, Arne. *Dyrevernloven og etisk forsvarlig oppdrett og slakting av fisk*. I: Norsk fiskeoppdrett. Årg 24 (1999) s. 4 og 5

Kristiansen, Tore og Lars H. Stien. *Dyrevelferd i lakseoppdrett*. I: Fisken og Havet, særnummer 2-2013. Havforskningsinstituttet, Bergen, 2012, s. 121 - 128

Kvenseth, Per Gunnar, *Leppefiskhistorie fra 1967 til 2010 – og ti år frem i tid!* I: Norsk fiskeoppdrett. Årg 36. 2011. s 12 - 14

Mortensen, Stein og Egil Karlsbakk. *Risiko ved bruk av leppefisk i norsk akvakultur*. I: Fisken og Havet, særnummer 2-2013, Havforskningsinstituttet, Bergen, 2012, s. 111 – 120.

Poppe, Trygve og Tore Håstein, *Veterinære aspekter ved fiskeoppdrett*. I Norsk Veterinærtidsskrift Årg. 96 (1984), s. 7 – 11.

Poppe, Trygve og Tore Håstein, *Fisk og dyrevern*. I: Norsk Veterinærtidsskrift Årg. 96 (1984), s. 179 – 181.

Østvik, Asgeir..[et al.]. *Fiskehelsearbeid i norsk oppdrettsnæring*. I: Norsk veterinærtidsskrift Årg. 117 (2005) s 335 - 342

Rapporter, utredninger og netthenvisninger

Fiskeri- og kystdepartementet: Plan «*Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring*» 2007

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/rapporter_planer/planer/2007/strategi-for-en-konkurransedyktig-norsk-.html?id=478970 [Sisert 23. september 2013]

Fiskeri- og kystdepartementet: Plan «*Strategi for en miljømessig bærekraftig havbruksnæring*» 2009

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/rapporter_planer/planer/planer-og-strategier-2009/strategi-for-en-miljomessig-barekraftig-.html?id=571066 [Sisert 23. september 2013]

Fiskeri- og kystdepartementet: Rapport ”*Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær*” 2011.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/arealutvalget.html?id=647391 [Sisert 10. oktober 2013]

Fiskeridirektoratet: Utsett av smolt 1994 – 2012

<http://www.fiskeridir.no/statistikk/akvakultur/statistikk-for-akvakultur/laks-regnbueoerret-og-oerret> [Sisert 25. oktober 2013]

Fiskeridirektoratet: Statistikk - akvakultur

<http://www.fiskeridir.no/statistikk/akvakultur> [Sisert 25. oktober 2013]

Havforskningsinstituttet: «*Fiskevelferd ved bruk av slaktemerd for oppdrettsfisk.*» Rapport til Mattilsynet, Kristiansen, Tore og Samuelsen, O. Bergen, 2006

Kyst.no: Aud Skrudland: http://www.kyst.no/?page_id=119&article_id=100666
[Sisert 22. oktober 2013]

Kyst.no: Arne Guttvik: http://www.kyst.no/?page_id=119&article_id=100789
[Sisert 22. oktober 2013]

Mattilsynet: Prosjekt overlevelse fisk 2011
http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskevelferd/regional_tilsynskampane_2011_prosjekt_overlevelse_fisk.5934 [Sisert 25. oktober 2013]

Mattilsynet: Tap av laksefisk i sjø 2013
http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/produksjon_av_mat/fisk_og_sjomat/oppdrettsfisk/fhfprosjekt_tap_av_laksefisk_i_sjo.10649 [Sisert 25. oktober 2013]

Mattilsynet: Nasjonal tilsynskampanje settefisk 2013 – 2014
http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/nasjonal_tilsynskampanje_settefisk.9526 [Sisert 25. oktober 2013]

Mattilsynet, Årsrapport 2012
http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/mattilsynets_aarsrapport_for_2012.8806
[Sisert 11. oktober 2013]

Mattilsynet, Sluttrapport Prosjekt Hvitfisk
<http://www.matportalen.no/verktoy/tilsynsresultater/article33990.ece/BINARY/Slutvitfisk>
2013 [Sisert 03. november 2013]

NIFES: Forfaktor.

http://www.nifes.no/index.php?page_id=395 [Sisert 11. september 2013]

Norsk forskningsråd: Rapport. «Forskningsbehov innen dyrevelferd i Norge» Oslo 2005
www.forskningsradet.no/publikasjoner

Riksrevisjonen, Undersøkelse av havbruksnæringen. Dokument 3:9 (2011-2012).

Riksrevisjonen, Undersøkelse av Mattilsynet. Dokument 3:8 (2011-2012).

Rådet for dyreetikk. *Uttalelse om sulting av oppdrettsfisk*. 1995.

<http://www.radetfordyreetikk.no/1995/04/sulting-av-oppdrettsfisk/> [Sisert 11. august 2013]

Rådet for dyreetikk. *Uttalelse om biologisk kontroll av lakselus i oppdrettsnæringen - bruk av leppefisk*. 2000.

<http://www.radetfordyreetikk.no/2000/08/lakselus-leppefisk/> [Sisert 11. august 2013]

Statistisk sentralbyrå - <http://www.ssb.no/fiskeoppdrett> [Sisert 10. oktober 2013]

Statistisk sentralbyrå – Laksepriser - <http://www.ssb.no/laks/> [Sisert 10. oktober 2013]

Store Norske Leksikon - <http://www.snl.no/fiskeoppdrett> [Sisert 20. oktober 2013]

Veterinærinstituttet – temasider om dyre- og fiskevelferd.

<http://www.vetinst.no/Temasider/Dyre-og-fiskevelferd> [Sisert 10. oktober 2013]

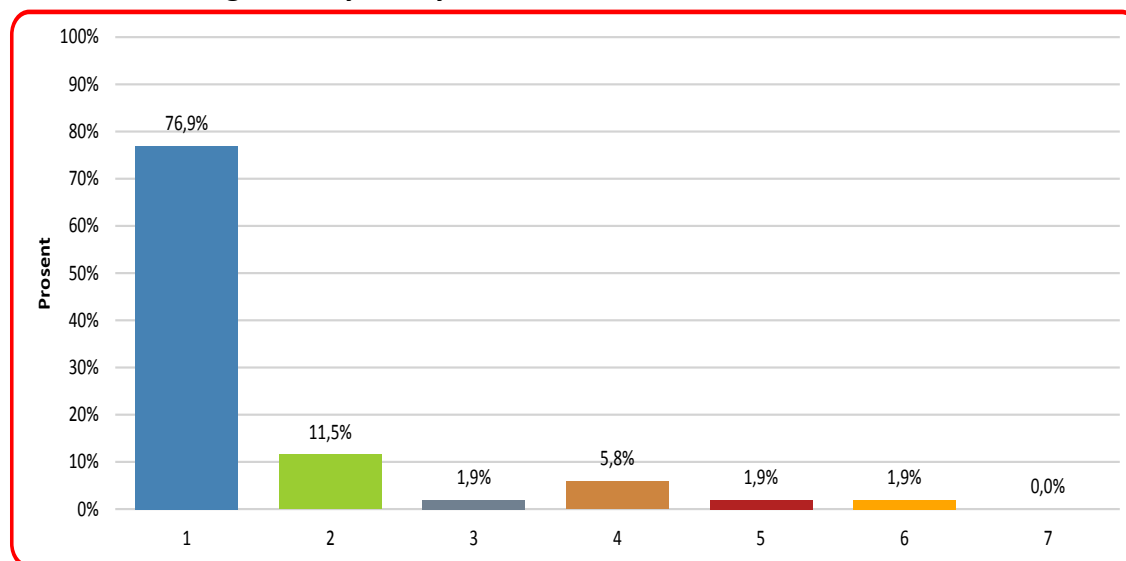
Vedlegg 1: Resultater fra spørreundersøkelse i forbindelse med masteroppgave om fiskevelferd i lakseoppdrettsanlegg.

Undersøkelsen ble sendt til 63 personer som jobber med fiskehelse og fiskevelferd ved distriktskontor og regionkontor i Mattilsynet i uke 43-2013. Undersøkelsen, som inneholdt 10 spørsmål, ble formidlet via epost med link til Questback. 53 personer responderte, en svarprosent på 84,1. Det ble i utsendelsen påpekt at undersøkelsen kun omfattet oppdrett av laksefisk.

Svar-alternativene til alle spørsmål var:

| | forklaring |
|----------|--------------|
| 1 | i liten grad |
| 2 | |
| 3 | |
| 4 | |
| 5 | |
| 6 | i stor grad |
| Vet ikke | |

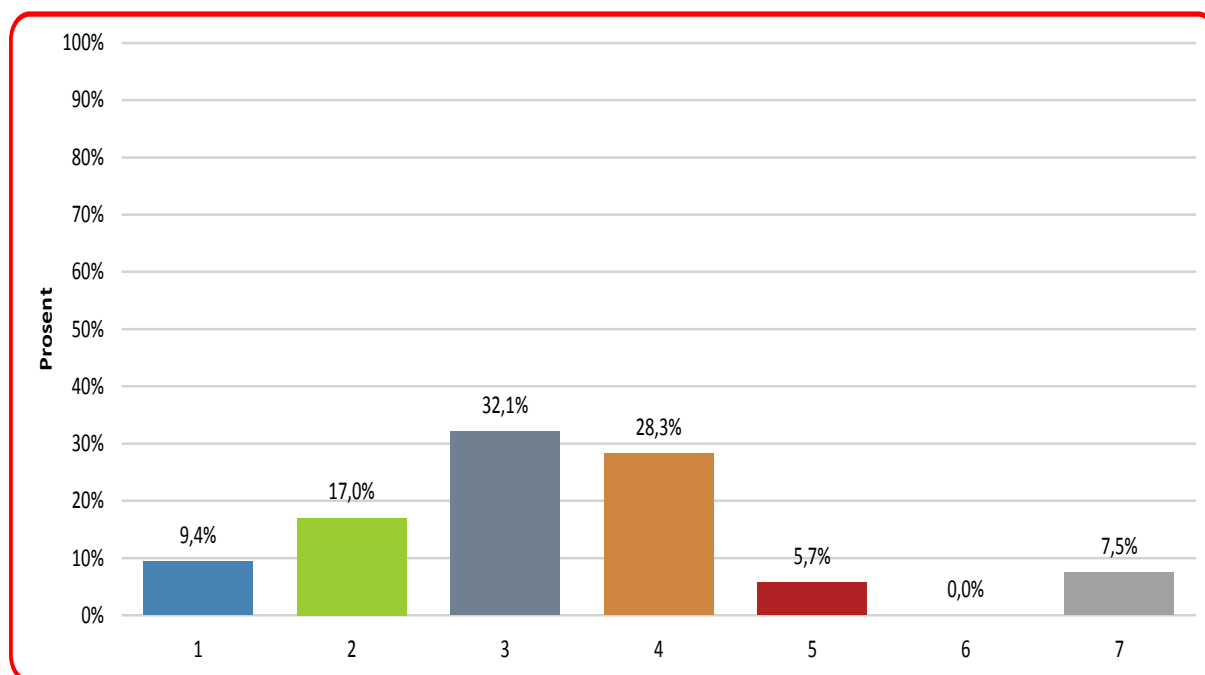
1. I hvilken grad benyttes dyrevernnemndene i arbeidet med fiskevelferd?



| Resultat spørsmål 1 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 76,9 % |
| 2 | 11,5 % |
| 3 | 1,9 % |
| 4 | 5,8 % |
| 5 | 1,9 % |
| 6 | 1,9 % |
| Vet ikke | 0,0 % |
| N | 52 |

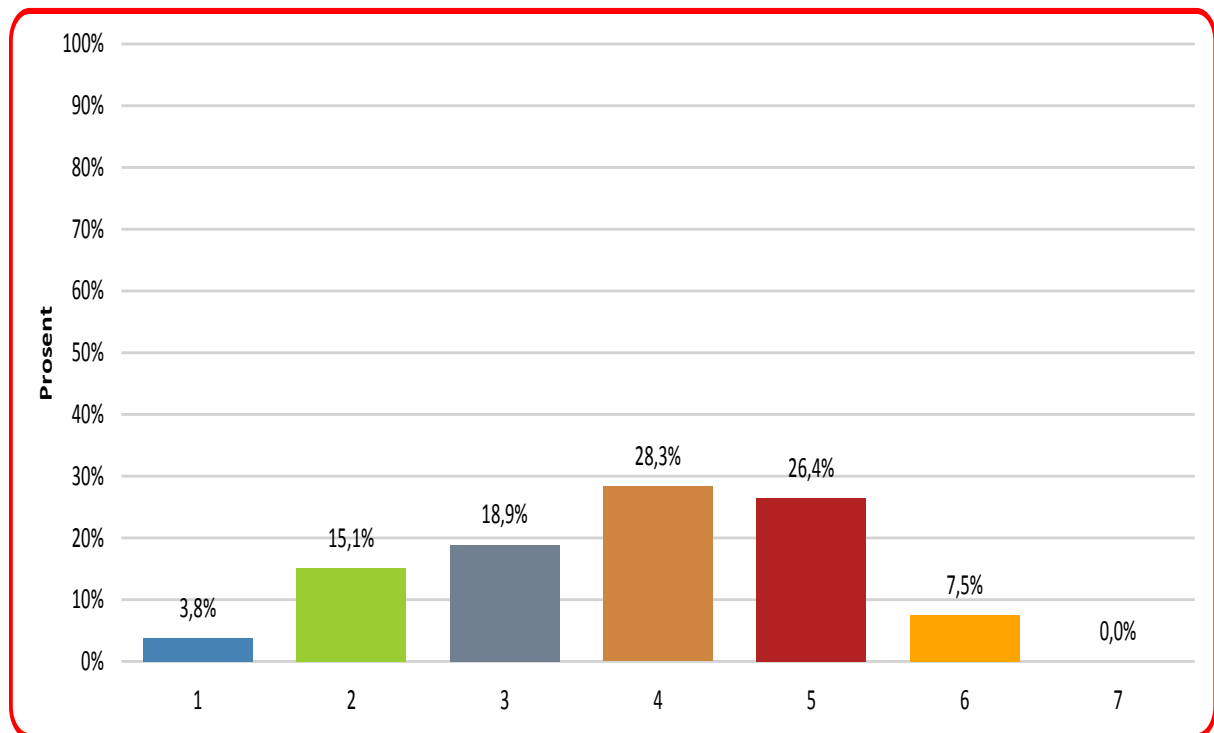
2. Det er et krav i akvakulturdriftsforskriften § 20 at «Nye metoder og tekniske løsninger skal være utprøvd og dokumentert velferdsmessig forsvarlige før de tas i bruk.»

I hvilken grad mener du dette oppfylles i oppdrettsnæringen?



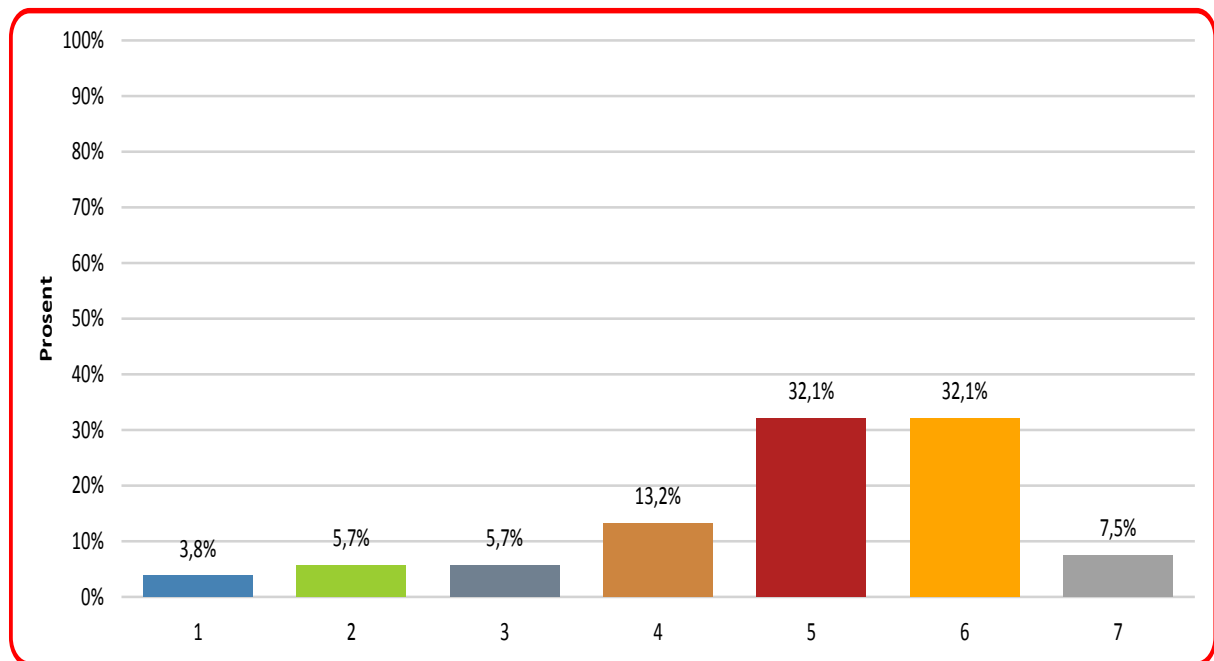
| Resultat spørsmål 2 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 9,4 % |
| 2 | 17,0 % |
| 3 | 32,1 % |
| 4 | 28,3 % |
| 5 | 5,7 % |
| 6 | 0,0 % |
| Vet ikke | 7,5 % |
| N | 53 |

3. I hvilken grad mener du Mattilsynets virkemidler er gode nok i forhold til brudd på regler om fiskevelferd?



| Resultat spørsmål 3 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 3,8 % |
| 2 | 15,1 % |
| 3 | 18,9 % |
| 4 | 28,3 % |
| 5 | 26,4 % |
| 6 | 7,5 % |
| Vet ikke | 0,0 % |
| N | 53 |

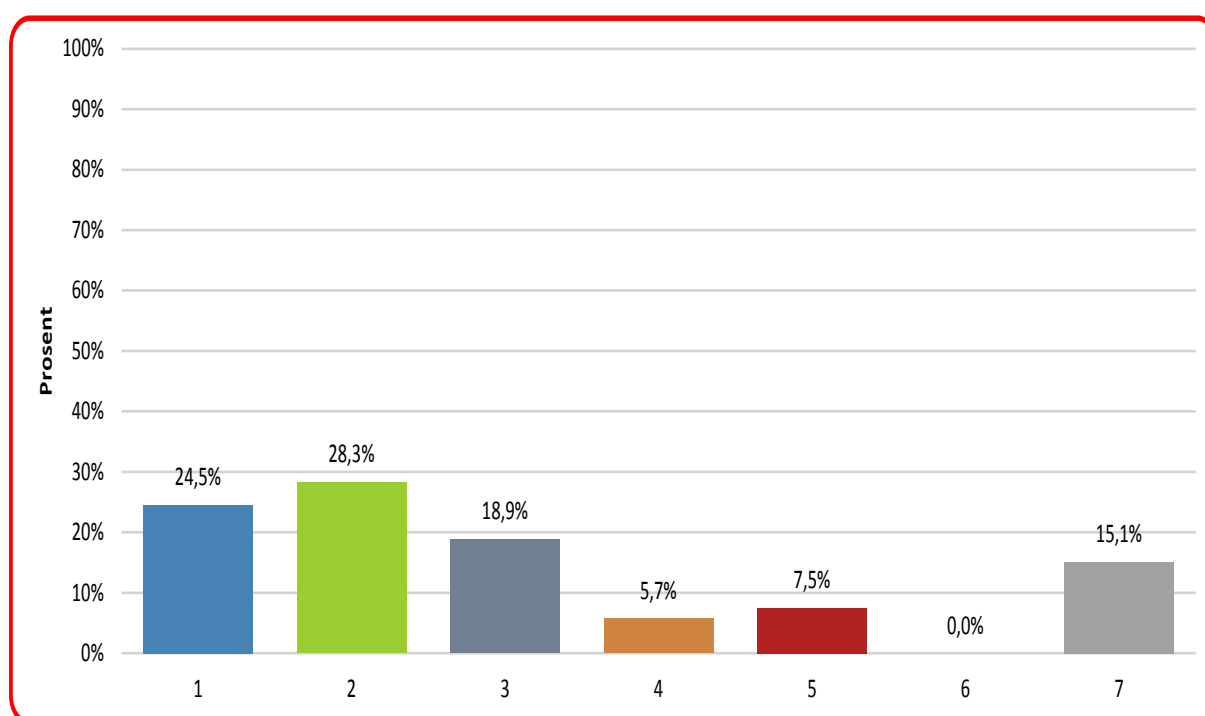
4. I hvilken grad mener du virkemiddelet «overtredelsesgebyr» vil vært positivt for arbeidet med fiskevelferd?



| Resultat spørsmål 4 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 3,8 % |
| 2 | 5,7 % |
| 3 | 5,7 % |
| 4 | 13,2 % |
| 5 | 32,1 % |
| 6 | 32,1 % |
| Vet ikke | 7,5 % |
| N | 53 |

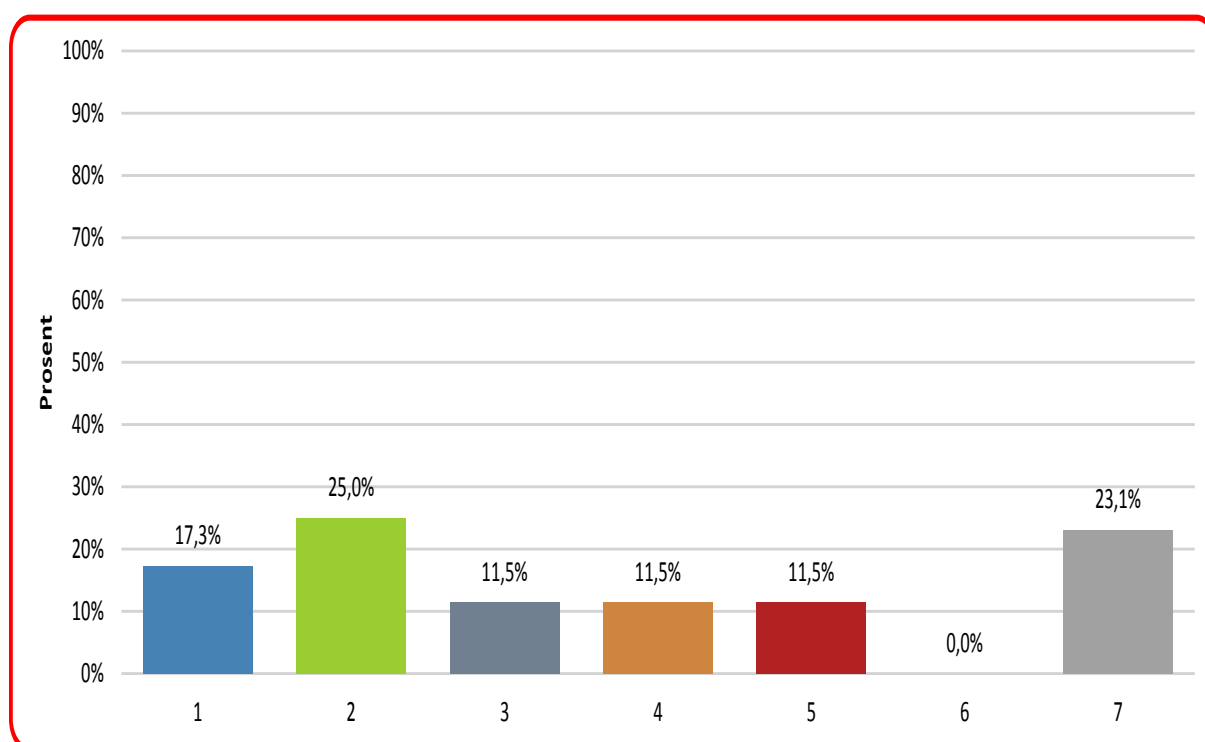
5. Etter forskrift om slakterier mv for akvakulturdyr er det et krav i §9 om at «Mattilsynet skal varsles umiddelbart ved teknisk svikt eller andre forhold som har medført vesentlige velferdsmessige konsekvenser for fisken».

I hvilken grad mener du lakseslakteriene oppfyller denne varslingsplikten?



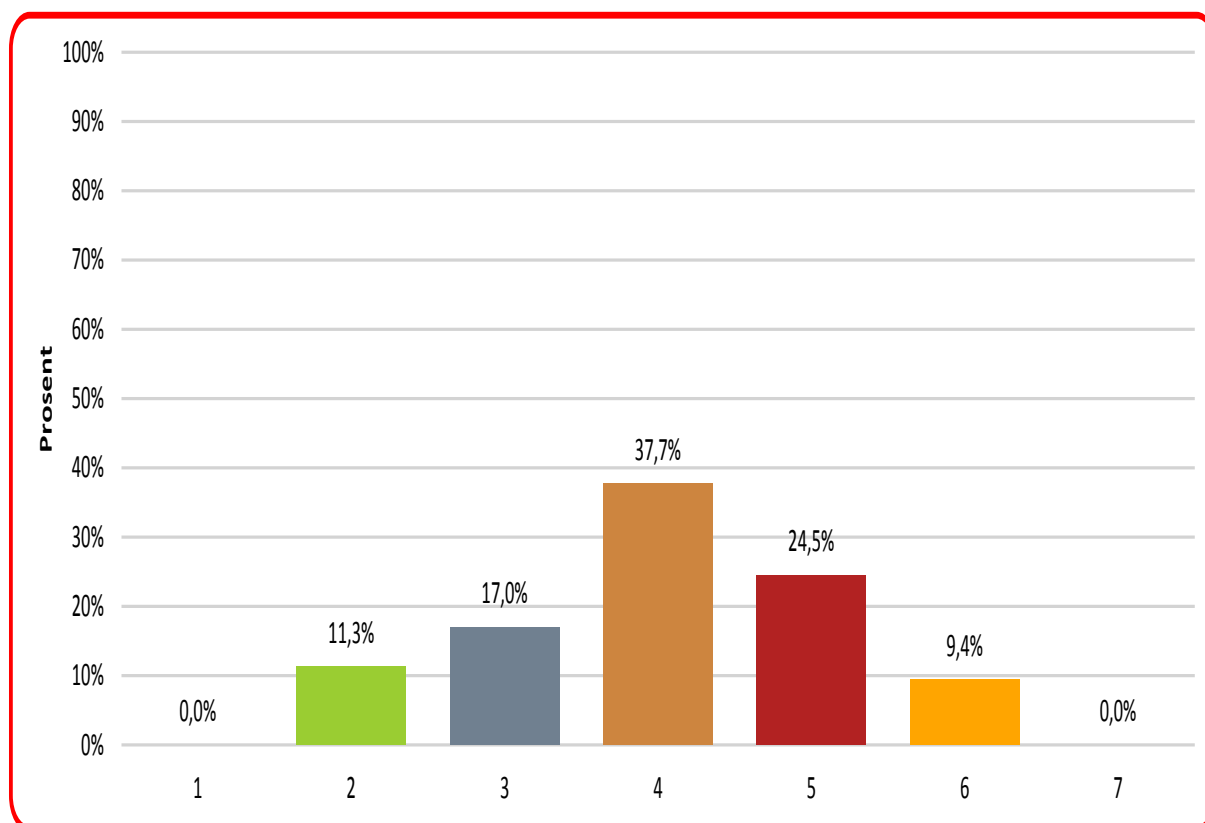
| Resultat spørsmål 5 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 24,5 % |
| 2 | 28,3 % |
| 3 | 18,9 % |
| 4 | 5,7 % |
| 5 | 7,5 % |
| 6 | 0,0 % |
| Vet ikke | 15,1 % |
| N | 53 |

6. I hvilken grad mener du Mattilsynet har tatt tak i utfordringen med å få lakseslakteriene til å varsle umiddelbart om teknisk svikt eller andre forhold som har medført vesentlige velferdsmessige konsekvenser for fisken?



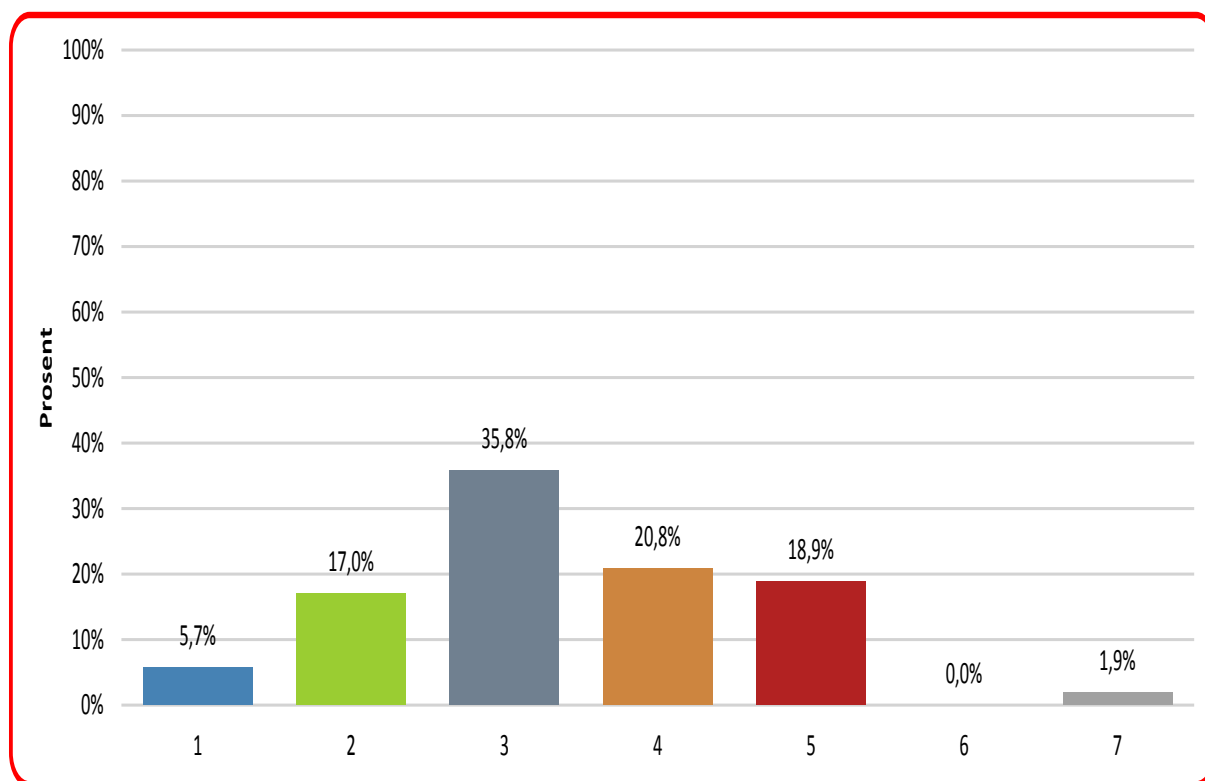
| Resultat spørsmål 6 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 17,3 % |
| 2 | 25,0 % |
| 3 | 11,5 % |
| 4 | 11,5 % |
| 5 | 11,5 % |
| 6 | 0,0 % |
| Vet ikke | 23,1 % |
| N | 52 |

7. I hvilken grad mener du den enkelte driftsleder / røkter er bevisst på fiskevelferd i sitt daglige arbeid?



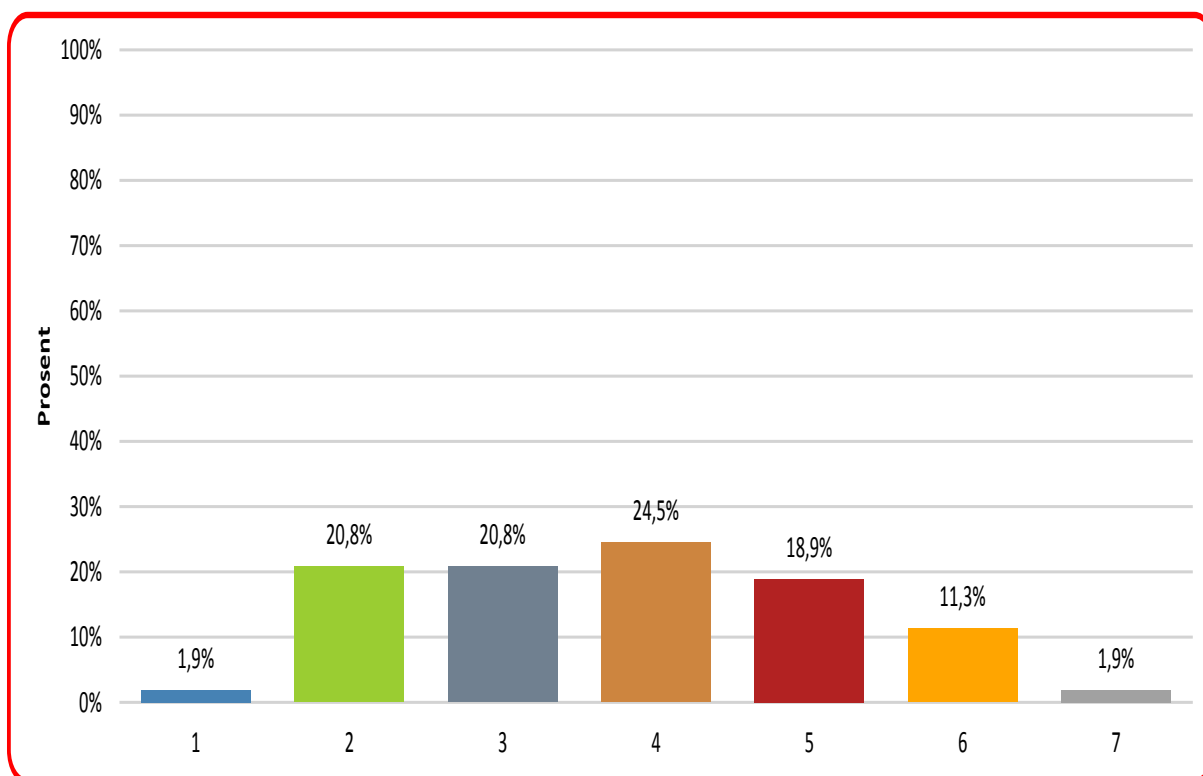
| Resultat spørsmål 7 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 0,0 % |
| 2 | 11,3 % |
| 3 | 17,0 % |
| 4 | 37,7 % |
| 5 | 24,5 % |
| 6 | 9,4 % |
| Vet ikke | 0,0 % |
| N | 53 |

8. I hvilken grad mener du ledelsen i oppdrettsselskapene er bevisst på fiskevelferd i sitt daglige arbeid?



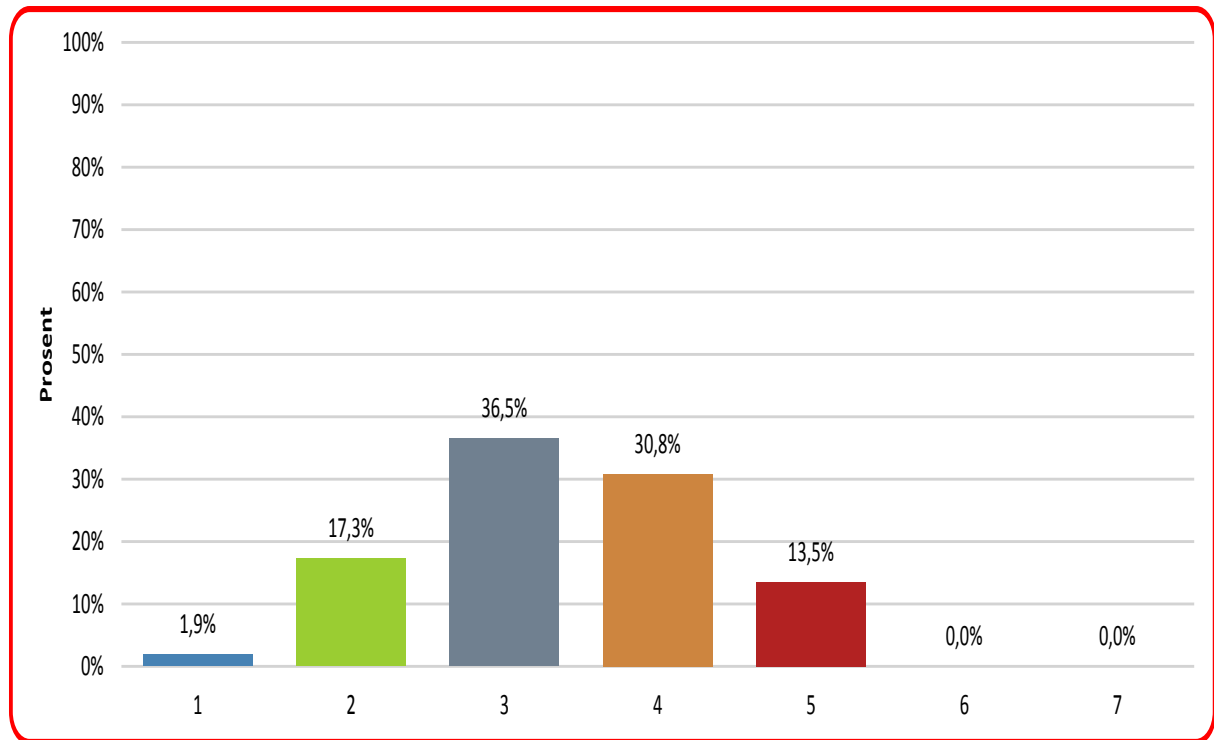
| Resultat spørsmål 8 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 5,7 % |
| 2 | 17,0 % |
| 3 | 35,8 % |
| 4 | 20,8 % |
| 5 | 18,9 % |
| 6 | 0,0 % |
| Vet ikke | 1,9 % |
| N | 53 |

9. Sammenlignet med arbeidet Mattilsynet gjør med dyrevelferd i husdyrnæringen og kjæledyr. I hvilken grad mener du Mattilsynet jobber med fiskevelferden for oppdrettslaks?



| Resultat spørsmål 9 | |
|---------------------|--------|
| 1 | 1,9 % |
| 2 | 20,8 % |
| 3 | 20,8 % |
| 4 | 24,5 % |
| 5 | 18,9 % |
| 6 | 11,3 % |
| Vet ikke | 1,9 % |
| N | 53 |

10. I hvilken grad mener du næringen tar et selvstendig ansvar for fiskevelferd i sin drift?



| Resultat spørsmål 10 | |
|----------------------|--------|
| 1 | 1,9 % |
| 2 | 17,3 % |
| 3 | 36,5 % |
| 4 | 30,8 % |
| 5 | 13,5 % |
| 6 | 0,0 % |
| Vet ikke | 0,0 % |
| N | 52 |